導言

本書第一卷於一九三四年冬季付梓，次年春出版後，承蒙一部分學校採爲教本或用爲參考書，並承少數友人提出一部分應重加考量之點，這是著者所極端感謝的。

第二卷原可於後一年完成，但因材料過多，並因德蘇等國或則有新憲法之編訂和採用，或則對於舊制度加以劇急的變更修正補充，在在需時，故延至一九三七年夏季，始能初步脫稿。完成時原擬續作一度修正，即行付印，以就正於國內賢碩。不料盧溝橋事變突起，繼之以滬事大戰，而著者於國難之前夕，又復忽膺重病，輾轉病榻者達一月之久，數年來孜孜不倦的工作，乃不得不暫時束之高閣。

嗣首都失陷，武漢感受威脅，學校當局爲使師生得以安心教學起見，乃有遷校之議。四月初着手籌備，四月底籌備就緒，開始上課，於數月奔波擾攘之後，始復能繼續研究工作。

著者於離開武漢之時，原稿因體積過大過重，未能隨身攜帶，不得不檢存書箱中。戰時交通梗塞，運輸困難，書箱運至宜昌時，無法再行西上，後由便人攜至嘉定，已是一九三八年七月，學年結束則在八月下旬。後戰事逼近廣漢，渝港交通中斷，旋航郵亦不運遞包裹，輾轉遷延，至一九三八年十二月始行寄出，距原定時期已隔三年之久，人

事演變靡常，深可浩嘆。

在編述第二卷之時，著者對於在第一卷內所立各種標準，於可能範圍內，通常加以保持，其具有歧異之處，則為受事實需要之結果。例如第一點對於分章分節上之主張，在第二卷內則不得不略事變更，因第二卷所研究之各國政府中，德義蘇為一黨專政，其政治制度均在演變之中。蘇聯最近復行通過新憲法，似有提倡民主化之意，但究將推進至何種限度，則未可逆料。第三帝國在統制政策之下，逐漸拋棄其舊有制度，但威瑪憲法既未被正式廢除，國社領袖亦尚未決定其所希望實現之政治組織。因此在第二卷內關於德意志政治制度之研究，乃不得不根據三個不同的時期分別敘述在軍事帝國下，在威瑪共和下，及在第三帝國下制度之形成與演變。在義大利，法西斯領袖一方面設法解決多年不決之政教衝突，一方面又欲澈底解決擾亂社會秩序之工潮，因不得不另行增加「社會問題」一章。蘇聯為聯邦國家，其聯邦制度現尚保存，但新憲法既經實施，其對於制度上之影響似未可略而不論。實際在本卷中各國分章之繁多，其原因即在於此。不過除上述特點外，第二卷所述各國，非特在編述上大致相同，並且衡之第一卷，亦無甚出入，讀者如能加以精密比較，當知此言之不謬。

第二點所論各國制度，於敘述時不必求其次序上之一致，這或是無可訾議的。憲法，司法，殖民地各點，在各校類多另設專門學程，簡略敘述，自無妨害可言。（第三點）在獨裁制國家，地方單位無異中央政府之行政分區，地方政府幾無自治權可言，其重要性當然大減；其與中央政府之關係，初不外管理，干涉，和監督，與英法美等國當然

不同，（第五第六兩點）讀者當能想像及之。第四點所定各國制度應佔篇幅，因本卷內所述各國制度比較複雜，材料比較繁複，篇幅難受限制，事實上無可避免。

第二卷內所研究之國家，俱爲一黨專政，俱爲獨裁制國家，政黨爲政府之靈魂，黨魁多爲事實上的獨裁。本卷對於各該黨之內部組織，及現今所有重要領袖人員，各該黨所發揮之理論，及其所推行之政策，均曾盡量說明。著者在政黨問題上雖曾參考書籍不少，而主要論點則得之於韋布（S. & B. Webb）、斐洛（H. Finer）舒曼（F. L. Schuman）諸人者爲多，這是應當聲明的。著者在編述此數節時，最大願望在能以客觀態度，採用各該權威學者所貢獻之正確材料，至於究竟正確與否，則有待於教學諸君之匡正。

本書於完成之時，曾由學校推定周鯁生，劉秉麟，陶因三先生審查，並通過爲學校大學叢書。周先生等於百忙之中，竟能於短時期內，批閱一過，並多所指正，至深感謝。但書內一切意見和錯誤，則由著者單獨負責，幸先進諸君子不以其鄙陋，進而教之。

中華民國二十八年二月草於四川樂山縣國立武漢大學嘉定分部

目次

第一編 德意志政治制度

第二編　義大利政治制度

第三編 蘇聯政治制度

第一章　德意志政治制度之歷史的背景

迄於十八世紀，德意志散爲多數小邦，各邦疆土甚小，此爲封建制度進展之結果。當時侯王對於國土，視爲私產，或得之於遺傳，或得之於婚姻，或得之於購買，死後則分授於子孫。結果德意志受數百侯王之治理，表面雖忠於皇帝，實際則各自獨立。

在此類小邦之中，有和亨雜洛（Hohenzollerm）王室所統治之勃蘭頓堡小邦（Principality of Brandenburg），此地天然利源既不豐富，又不濱海，但至中世紀末期，疆土逐漸擴張，勢力日益強大，遂改稱普魯士（Preussen），統治人稱爲選帝侯（Elector）。至三十年戰爭（Thirty Years' War）時期，疆土又復擴大；至一七〇一年，普邦選帝侯復改稱普王。在普王大弗萊德銳克（Frederick the Great）任期中（一七四〇至一七八六），普邦侵佔奧邦之希萊遜（Schelessen），至是人口倍增，並變爲歐洲強邦之一。大弗萊德銳克死後，軍隊退化，政府腐化，國勢日漸衰落，至一八〇六年爲拿破侖所征服。拿氏於耶拉（Jena）戰勝德軍，驅兵入柏林，並推進至俄國邊界。

拿氏既侵入德境，廢棄神聖羅馬帝國(Holy Roman Empire)，佔領普邦之國土，廢除多數小邦，並將其他各邦聯爲萊茵聯邦(Confederation of the Rhine)。拿氏復限制普邦之軍備，普邦政府則實施普及的軍事訓練，以間接擴張其軍備。總之拿氏對於德意志之壓迫，實助長德人之愛國心，並使德族各邦，咸覺共同利益之所在，而促進其統一運動。

後拿氏對歐用兵失敗，普邦爲協約之一，於一八一五年維也納會議中獲得新領土。維也納會議議定：奧普以其他三十七個德籍小邦，合爲德意志聯邦，並設立聯邦議會(Bundesrat)。各邦派送代表，討論德意志內外安全問題，有宣戰議和組織聯盟軍之權，並可解決邦與邦間之紛爭。但聯邦迄無行政官員，聯邦法律由各邦官吏執行之。各邦中有不服從聯邦命令者，聯邦可委託他邦討伐之，佔領其土地，而強迫其服從。

不過此項聯邦組織進行不甚順利，因各邦代表自始即分爲二派，擁護奧普二邦者各半，兩不相下，故成就至少。議會所用程序亦極複雜，討論普通事務時，十一大邦各有一票，其他二十八邦則分爲六組，每組各得一票。關於憲法問題，各小邦各得一票，十四大邦各得二三四票不等，票數之分配，並不以人口爲標準。奧國代表爲議會之當然主席，普邦代表爲當然副主席。奧普二邦代表爲議會之重心，對於一切事務，此二邦之代表若表同意，則無問題。二邦意見若不一致，大都普邦讓步。

當時普邦仍爲專制政體，既未採用憲法，且未成立國會，僅有一委任的會議，協助國王治理人民。在十九世紀

初期，自由派領袖思欲開放政權，成立立憲君主政府，但未能實現其計劃。迨法國革命消息傳至德意志，自由派主張召集全德國會由各邦成年男公民推選國會議員。各邦所選代表約計六百名之多，集合於佛蘭克府（Frankfort A. M.），擬訂合乎民治精神之新憲法，以統一德意志。但代表之人數既多，意見又不一致，復不肯犧牲成見，對於人民權利和政治理論方面，竟辯論至數月之久。結果議決一種憲法，主張強固的聯邦制，設立皇帝內閣和兩院制的國會，下院由男公民推選之，普王兼任德皇。計劃擬定後，民衆不甚重視之，普奧等邦不批准此項計劃，普王亦不願允任德皇，此項運動遂無結果。

一八四八年之民權運動雖無結果，亦有相當影響，普王鑒於民氣激昂，自動予人民以憲法。一八五〇年憲法，雖未能使自由派滿意，究曾成立國會，下院且有半民選的性質。當時政府採用三級選舉制，使最高納稅人可以支配選舉，故全體民衆雖均有選舉權，而各級人民所享受之權利則不同。

至十九世紀後半期，自由主義在普邦雖無進步，國家主義則進展甚速。因自瓦托盧（Waterloo）戰後，德人渴望統一。但因奧邦干預聯邦政治，統一工作遂有障礙。至一八六二年，俾士麥（Bismarck）就任首相，迭向國會宣稱：德意志統一僅能以鐵與血完成之，非講演和決議所能奏效。當然俾氏既採鐵血政策，不能不成立龐大的軍備，但普邦國會不願表決款項，以實現其計劃。俾氏呈請普王解散國會，先後四年之久，未再召集國會，政府自行徵稅借款，以完成其強大的軍備。俾氏復遊說奧邦，共同奪取丹麥之希萊徵西賀爾希坦（Schleswig Holstein）二省。

旋又與奧邦發生衝突，不惜以干戈相見，而一八六六年之普奧戰爭起，相持六週之久，奧邦大敗，普軍逼近維也納，強訂和平條件。至是奧邦不復能參與德國聯邦政治，而協助奧邦之德意志小邦，均為普邦所兼併。

普既勝奧，而統一之內部障礙以除。但一八六六年戰爭之結果，使法國北部感受壓迫，拿破侖三世以為條頓族(Teutonic nation)大聯合，有打破歐洲均勢，威脅歐洲和平及法國安全之危險，調動軍隊準備以武力干涉。俾氏不欲繼續對法戰爭，遂將南部四邦 (Bayern, Baden, Hesse-Darmstadt 和 Würtemberg)除外，但南部四邦已與北部聯邦發生密切的軍事和經濟關係。

北德意志聯邦概括瑪茵河以北二十二邦，普邦最大，其面積和人口超過其他二十一邦之總數。聯邦既經成立，俾氏擬定憲法，然後召集各邦代表討論之。第一次聯邦國會於一八六七年召集，將該項憲法稍事修正，即照案通過。至一八七一年，南部四邦加入聯邦，略行修正聯邦憲法，一直存在至一九一八年革命時期。

拿氏干涉德人統一運動，頗為德人所不滿。俾氏當政時期，深覺法國為德意志統一之障礙，故極力擴充軍備，以為對法之準備。至一八七〇年，西班牙選擇德皇族繼承王位，法人反對之，並要求普王保證此後不再提出西班牙王位繼承問題，普王不允，交涉失效，遂相見以兵戎。

普法戰爭既起，北德意志各邦一致協助普邦戰法，南德四小邦亦起而援助普邦。此次對法戰爭，總司令為毛奇氏 (Von Moltke)。俾毛二氏準備至為充實，法國迥非其敵。先後二月，法軍大敗，拿破侖被擒，巴黎被圍，和議告

成後，南部四邦加入聯邦，改名為德意志帝國，新帝國於一八七一年正月十八日在法國凡爾賽宮宣佈。至是普王變為德皇，聯邦國會變為帝國國會，除於帝國與各邦的關係稍有明顯的規定，又對於南德四小邦略予特權外，一八六七年憲法並無鉅大的變更。

帝國憲法之優點，在其所訂條文至為簡明，組織趨重實際，更成立強有力的執行機關，集中行政責任，並易於修正。不過權力既極端集中，組織亦違背民治精神，實為其重大弱點。帝國憲法之主要目的，在建立一種強有力的軍國，對於多數事務方面，條文大都簡略，對於海陸軍及收入方面，則極端詳細。中央政府之立法權力異常廣大，不特包含租稅海陸軍等項問題，並涉及內政立法及司法之類。行政權則極小，除外交海陸軍郵電之外，中央之執行效用，初不過釐訂普通規程，及監視各邦執行而已。

德意志帝國為一種聯邦國家，但普魯士在帝國中特權甚大：（一）普王永為德皇。（二）修改憲法，須由國會多數通過。國會通過後，聯邦院若有十四票反對之，則不能成立。普邦佔有十七票，故於修改憲法方面，有否決之權。（三）聯邦院中正反票數相等時，則由普邦獨自取決之。一切常備委員會主席，均由普代表擔任之。此外德皇有檢閱各邦軍隊之權，各邦任命師長，亦須得其批准，其他各邦所有特權則甚少。

至是德國主要政府機關有三：（一）普王兼任德皇，擔任海陸軍總司令，並主持對外關係。（二）各邦派遣代表，組織聯邦院。（三）人民推選議員，成立國會，其目的在發展國家思想，取得人民協助。

帝國之最高長官爲德皇(Kaiser)係普王兼任。普王兼任德皇，並無特殊權力，雖爲聯邦之元首，而於其他各邦所能行使之權力則甚少。德皇之重要權力可分爲兩大類，國防和外交是也。德皇爲帝國海陸軍大元帥，平時有監視海陸軍組織，戰時更能直接指揮全國海陸軍。根據憲法，德皇有宣戰之權，但除受外界攻擊外，宣戰須得上院之同意。德皇委任駐外大使公使，接待外國大使公使，監視一切對外交涉，並可與外國訂立條約，或締結盟約，而不須得國會之同意。但於實行時，若須有立法根據則須與國會合作。此外德皇尚有普通執行權，例如國會由德皇召集，亦可由其解散。國會所通過之法律，均由其宣佈，但無否決權，故議案通過國會，即成法律。不過德皇以普王之地位，已可管理三分之一上院議員，因此德皇所不贊成之議案，總可設法打消之。以修正憲法言，(不僅普通多數)德皇既能管理普邦代表，故能絕對否決之。

自一八七一年以至一九一八年，德國計有皇帝三人：(一)威廉一世(Wilhelm I)自一八六〇年受任普王，至一八七一年始宣稱爲德皇，在位至一八八八年。威廉全爲軍人氣度，缺乏政治手腕，但善於選任有才能的臣相，並能信任之。(二)威廉死後，長子佛萊德銳克(Frederick)繼任普王，兼領德皇，是時王適重病，數月後病死。(三)佛萊德銳克病死後，威廉二世(Wilhelm II)即位，新王年齒尙幼，不但志氣甚高，而自信心亦甚強。最初俾氏留任首相，後與新王齟齬，憤而辭職。新王另委新首相，並自行施政，自一八九〇年以至歐戰時期，威廉二世對於全國政策，影響至大。

帝國憲法中，無成立內閣的規定，僅有德皇委任首相（Kanzler）一人，副署一切帝國諭令，首相祇向德皇負責。憲法規定首相擔任上院主席；有出席下院，並參加其辯論之權；聯邦首相兼任普邦總理。此類規定出自俾氏手筆，蓋欲獨攬政權。故俾氏當政時，左右高級官吏雖亦稱爲部長，實際無異首相之屬員，直接受其指揮。

德國首相之中，最有聲譽者首推俾氏。俾氏生長於地主家庭，曾受優美教育，年少時卽參加政治，後當選爲普邦議會議員，以極端擁護王權，而爲社會所注意。旋被委爲聯邦院議員，後復至外交界服務，並曾任德國駐法公使。普於一八六二年春威廉一世之召，返國擔任普邦總理。俾氏之施政計劃，在使德國於普邦領導之下，完成其統一。奧邦旣干涉聯邦政治，阻止統一之實現，須以武力驅逐之，故必有強大之軍備爲後盾。國會若不協助完成軍備，則逕然犧牲之。法國不時干涉德國政治，亦爲統一之障礙，欲求統一，必先準備戰法。故在俾氏當政時期，先後與丹麥奧邦和法國作戰，德軍所向無敵，俾氏乃能強迫各國，簽訂德國所希冀之和平條約。以外交言，俾氏極有遠見，手腕亦極靈活，採遠交近攻的辦法。與奧作戰，則對法修好，對法戰爭，則聯絡奧邦。東與俄國修好，西則避免與英國衝突，俾氏所以能實現其統一計劃，得力於外交者正復不少。

俾氏當政二十六年之久，在威廉一世時代，可稱言聽計從。威廉二世卽位後，國王與俾氏時相齟齬。至一八九〇年，俾氏提出辭呈，國王照准，俾氏之政治生活，至是告終。俾氏去後，德皇委任加卜銳微（Caprivi）爲首相，其意在自理政事。加氏爲一軍人，不能應付國會，於一八九四年辭去，由賀恆羅（Hohenlohe）繼任，在職六年之久。後畢

洛(Bülow)擔任首相任職至歐戰時期，改由白特門浩爾徽西(Bethmann-Hollweg)繼任。浩氏維持至一九一七年，是時德國內外形勢大變，一年之內四易首相(Michaelis, Hertling, Prinz Max(Baden)和Ebert)艾博特則爲帝國和共和國兩間過渡時期之首相。

一八七一年憲法，成立兩院制的帝國國會，上院稱爲聯邦院(Bundesrat)下院稱爲國會(Reichstag)，前者代表各邦，後者代表全體人民。上院議員五十八名，由各邦政府所委任，各邦所佔數目既不平等，亦不以人口爲根據。各邦至少有代表一人，大邦所派人數不等，普邦推派十七名。總計普邦所派不及全數三分之一，若以人口計算，則應派至半數以上。上院議員無固定任期，各該邦可以隨時撤回其代表。各邦代表於表決時期，大抵根據各邦政府之意志，故各代表團投票大抵一致。上院通常舉行秘密會議，並有相當執行權力。

下院議員約計四百名，根據單選區推選之，成年男公民均有選舉權。選區劃定後，人口雖有很大的移動，選區迄未重行劃分，蓋亦有政治背景存乎其間。在鄉區通常推選保守派中央派或自由派，工業城區則推選社會主義派，重行劃分選區則必增加社會主義派在國會中之勢力，故他黨極端反對之。

以立法權言，兩院大致相等，但上院究爲較有權力之機關，一切重要議案幾全由上院提出，德皇若得上院同意，可以解散下院。在帝國政策上下院所以不爲重要因子，在不能管理執行機關，首相不負政治責任。國會雖亦有質問之權，但首相不因失去信任而提辭呈。且下院黨派複雜，任何一黨不能佔絕對多數，首相遂可以操縱各黨。

吾人若欲了解德帝國之實際狀況，則應研究在帝國中勢力最大之普邦。戰前普邦政府之組織，完全根據一八五〇年普王所頒佈之憲法。憲法規定：設立首相和政府，但政府不向國會負責；成立上下兩院，貴族院之組織與英國同，衆議院則根據三級選舉法推選之。不過普邦政府實爲官僚政治，完全受官僚之支配，有非人民代表所能管理者。

帝國政府於一九一八年十一月九日正式解體，但在歐戰之前，已失去一部份人民之擁護，事至明顯。社會民主黨時時要求改良政治，主張成立負責政府，取消三級選舉法，並重行劃分選區。至一九〇八年，德皇表面承認責任政府的原則，但不即時施行之。例如一九一三年國會對於首相表決不信任票，首相宜稱祇向德皇負責，竟不辭職。

社會民主黨雖反對政府之軍事政策，仇視戰爭的意念，但戰爭既起，該黨國會議員幾乎一致贊助政府，表決其所需款項。蓋於戰事初期，德國軍事勝利，有所向無敵之勢，社會不復注意選舉權和責任政府等項政治問題。後戰事愈趨激烈，相持於戰壕之內，非旦夕所可解決。羣衆既遭戰禍，復受封鎖，加以協約國宜傳勝利，人民不滿於政治狀況，大有蠢動之勢。政府始則採取嚴厲手段，以壓制反對份子。批評政府之報紙，多遭封禁，鼓惑暴動之人民，多被囚禁，或竟迫令從軍，轉送前敵。但壓迫政策終歸無效，政府乃不得不變更政策，宣稱於戰後實行改良憲法，期以和緩人民之反對。

至是國際上發生兩種重大事件，二者皆足以促進德國內部之擾亂，均非德政府所能控制。（一）一九一七年俄國革命，予社會主義派以極大興奮，彼輩以為俄人既能推翻俄皇，德人亦必能推翻德皇。（二）美國加入戰事，有兩種重大意義：一方而聯軍得着生力軍的援助和物質上的接濟；一方而美國以民主政府的地位，陳述其參戰之目的，極易動搖德國人民對於統治人之信仰。當時德皇及其軍事顧問未能觀察及此，國會雖一再要求改良政治，德皇則口頭允可，不卽從諸實施。且以美軍參戰為不足畏，以為在美國正式參戰之前，德軍已能克敵。但於一九一八年春季，德軍屢次進攻，均不能衝破英法防線。至秋季則各路俱敗，有總退卻的形勢，軍事領袖鑒於形勢日非，要求政府接洽和平，柏林政府遂致函威爾遜總統，要求停戰。同時政府對於社會主義派之要求，大事讓步，允許改良選舉，實施責任政府，並重行支配國會的席位。但改革過遲，社會民主黨和獨立社會黨仍不滿足，主張成立共和政體，各地工人贊助之。在威爾遜復文中，明示在原有政府系統之下，德人不能得協約國之諒解。

德國政府於接洽和議之時，其高級海軍領袖，決定派遣戰艦，決一死戰。水兵聞之大譁，軍艦中有叛變者，後更延及他艦，並傳及陸地。至十月四日，在克爾（Kiel）和漢堡（Hamburg）二城革命運動得勢；三日之後，巴央（Bayern）亦行叛變。各地民衆舉行集會，要求德皇退位，改稱共和國。旋紛擾傳及柏林，政府不敢制止，是時德皇避於軍部，留首相於柏林，以主持政治。至十一月九日，首相宣佈德皇退位，並將首相之職位，讓與社會民主黨領袖艾博特（Ebert）。德皇逃往荷蘭，皇太子繼之前往，軍事領袖分別逃避瑞士瑞典等國。當時民氣激昂，各邦政府先

後亦被推倒，數日之內，德國竟由軍事帝國，一變爲社會主義共和國。

帝國政府既經瓦解，政權入於社會主義派之手中。當時革命派組織工人兵士會議，意欲建立無產階級政府，但力不足以支配全國，在柏林不得不與社會民主黨合作，以組織政府。當時內閣之行動，受工兵會議所推選之中央執行委員會的監視。後社會民主黨大盛，將過激派壓倒，艾博特政府下令選組國會，起草新憲法。

國會於一九一九年正月選成，集合於威瑪（Weimar），二月十日採用臨時憲法，着手組織臨時政府。艾博特被選爲臨時總統，更組織內閣，使向國會負責。並成立聯邦院，委員由各邦政府所委任。國會繼續開會至一九二〇年五月，通過選舉法和他種法律，是年選舉衆議院，而新政體以立。

新政體草案本由卜銳思教授(Prof. Preuss)所擬訂。卜氏贊成統一制，主張採取比例代表制，並使內閣向國會負責。草案交於聯邦院審查，結果保存多種聯邦的傳習，增加民主原則，修正後通過之。

新憲法第一款，規定德國（Reich）爲共和國，主權寄托於人民。國會爲人民之代表，總統由人民直接選舉，內閣由總統任命，但向國會負責。中央政府之權力甚大，各邦之地位較弱。

參考書

A. Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1901.

G. Anschuetz, Deutsches Staatsrecht.

Bernstein, Die deutsche Revolution. 1921.

K. Binding, Die Gruendung des Norddeutschen Bundes. 1889.

H. G. Danials, The Rise of the German Republic. 1927.

H. Eulenberg, Die Hohenzollern.

H. Finer, Representative Government and a Parliament of Industry. 1923.

B. Gebhardt, Handbuch des deutschen Geschichte. 1931.

F. Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15 Jahrhundert bis zur Gegenwart. 1928.

J. W. Headlam, Bismarck and the Foundation of the German Empire. 1899.

E. Henderson, Short History of Germany. 1916.

E. Howard, The German Empire. 1906.

F. K. Krueger, Government and Politics of Germany. 1915.

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

E. Ludwig, Bismarck.

R. H. Lutz, The German Revolution. 1918–1919.

R. Mueller, Vom Kaiserreich zur Republik. 1924.

A. Rosenberg, Die Entstehung der deutschen Republik. 1928.

M. Smith, Bismarck and German Unity. 1910.

第二章　德意志共和國

第一節　公民權利和義務

在成文憲法中大抵有關於人權的條文，不過德國一九一九年威瑪憲法尙有可注意之點：（一）條文至爲詳盡，佔據德國整個憲法二大部之一，計有五節五十七條之多。（二）權利的範圍比較擴大，普通憲法所指人權，係指個人在國家中所應享受之各種自由權；德國憲法不僅列舉消極的自由權，並附帶積極的公益權，不僅標明權利，並且歷舉義務。（三）德國憲法列舉權利義務底目的，也與普通憲法不同，普通憲法所以標明人權，其目的在防止政府侵犯人權，德國憲法不特保護民權，並且伸述民族生存之鵠的。

通常所稱人權，在德國則有公民權(Bürgerliche Rechte)，公益權(Kommunale Rechte)和政治權(Politische Rechte)之分。公民權與自由權之範圍大致吻合，自由權是各個公民可以享受的。公益權爲積極的權利，指國家有救災卹貧各種義務而言，德國是附帶有社會主義色彩的共和國，故於人權中並列公益權。政治權係指人民參政權，如選舉複決之類，在德國憲法中這類權利未列入基本權利中，僅於第十七和第二十二兩條附帶述

及。

公民權和公益權之區別至爲明顯，公益權大抵是積極的性質有明示國家所應提倡所應實施之事務。公民權則僅有消極的性質在保障人民之自由防止國家之侵略。在共和政體之下，自由的對方是國會的多數；在聯邦國家之中，各邦政府亦爲自由的對象之一。憲法上不規定自由權，則多數人可以蹂躪少數人之權利，邦政府可以剝削邦內人民之權利；並且行政和司法機關亦可濫用職權，以致侵犯人民之權利。

根據國籍法，德人國籍有間接和直接之分，因有一邦的籍貫而取得國家的籍貫者稱爲間接的國籍；不屬於任何一邦，而直接爲國家的公民，是具有直接的國籍。凡有德國國籍的人民，不論直接或間接，其權利和義務完全相等。間接籍貫之取得，是指取得一邦的籍貫，因而取得國家的籍貫。一邦的籍貫可以根據下列五種情形取得之：（一）誕生，子女取得父母之籍貫；（二）婚嫁，女子嫁後取得丈夫的籍貫；（三）入籍（Aufnahme）係指德人由一邦而遷往他邦時，取得該邦之國籍；（四）歸化（Einbürgerung）係指外人移居一邦而取得邦籍，因而取得國籍；歸化之條件較多，手續亦較繁。至於直接籍貫之取得，自從德國喪失屬地以後，此類人民爲數極少。

人民若有下列各種情形，亦可喪失其國籍：（一）脫籍的宣告；（二）業經取得他國國籍，在德又無永久住址；（三）私生子女被宣告爲外國人民之合法子女；（四）女子嫁於外人；（五）因爲德國政府服務而取得德國國籍之人，服務終止後移居外國滿一年以上者。

根據人權章第一款（第一〇九條），德人在法律上一律平等，因性別身世和階級的不同，所發生的不平等，則為新憲法所禁止。男女公民所享受之權利和義務，在原則上應完全相等。私生子女之社會地位，與普通公民無軒輊之別。貴族的稱號，舊有者祇可用為姓名之一部，此後政府不得再行頒發爵位或勳章。德國人民亦不得接受外國政府所頒發之爵位或勳章，但學位之贈予則不受限制。

公民有人身的自由（第一一四條），此項自由非依法則不受侵害，若因故而被剝奪自由，至遲須於剝奪之次日，受害人有明瞭剝奪的機關和剝奪的理由之權利。住宅自由亦為憲法所保障（第一一五條），非依法律不得侵入人民之住宅。但憲法既有非依法律不受侵害之條文，則政府可以通過法律，以限制此項自由。例如戰後房屋缺乏，因分配居住關係，住宅之自由已受侵害。公民有在國內遷移權（第一一一條），並有向國外遷移權（第一一二條），少數民族有自由發展其特殊文化之權（第一一三條）。

公民有通訊自由（第一一七條），和言論自由（第一一八條），前者概括函件、電報、電話上之祕密，非依法不能侵犯；後者指人民有發表意見之自由，凡語言、文字、印刷品、圖畫、廣告等項可以發表意見之工具，皆在保護之列。檢查原為法律所禁止，但電影則不在保護之列，淫穢的書籍文字，政府亦得取締。又為維護青年人之道德起見，政府亦可審查各種戲劇和演奏。

公民有自由集會權（第一二三條），根據一九〇八年結社法，人民舉行任何集會，事先均須報告官廳，並須

得其許可。在新憲法之下，室內集會可以自由招集，露天集會則須事先報告，若有擾亂公共治安之危險，政府亦得禁止集會。公民有自由結社權（第一二四條）但不得與刑法相牴觸，政府不得採取防止的方法以削減之，宗教團體享受同等權利。各個社團均可按照民法取得法人資格，政府不得以其有政治的，社會政治的，或宗教底目的，而否認其權利。根據憲法第一二六條，公民有告訴和請願之權，此項願訴可提交官吏或提出議會。

關於宗教問題，憲法闢爲專節，總計七條，分別陳述人民的信教自由，宗教團體在組織和生存上之權利，以及國家對於宗教團體的協助。此類條文實際代表社會民主黨和中央黨（內中舊教徒甚多）兩間之調和政策。社會民主黨之政策在使宗教團體變爲普通會社，完全爲私人組織，使人民有信教和不信教之絕對自由。中央黨雖未主張建立國教，卻不願國家和宗教團體完全分離，認爲國家有維持宗教之義務。結果憲法規定信教自由和政教分離的原則，同時保持宗教團體在民法下所享受的權益。

信教自由是個人自由，社會和團體不能強迫任何公民參加宗教儀式，或行使宗教宣誓，或表示宗教信心。公民可以自由給予所生子女以宗教教育，可以自由宣傳宗教，公民權和政治權之享受，不因宗教的異同而有所軒輊。但宗教自由尙受有兩種限制：（一）宗教活動不能擾亂治安，（二）公民不能因宗教而觸犯刑章，或逃避責任。露天宣教雖不在禁止之列，但不得舉行於通衢，又公民所須參服兵役，不因宗教反對殺人而可免除。

憲法雖附帶政教分離的原則，實際政教未能完全分離，新憲法在多種方面仍然偏袒基督教。基督教之禮拜

日和節日受法律之保護；憲法規定給予軍士以參加宗教儀式之便利，更允許宗教團體於公共機關中宣教，主持學校中的宗教教育，甚至可以設立宗教學校；一切宗教團體均可依據民法關於法團的規定而取得法人的地位和權利。

德國憲法將經濟生活列爲專節，第一五一條伸述「經濟生活之整治，以不背公平原則爲標準，其目的在使人人得以享受合乎人道的生存，在此種範圍之內，個人之經濟自由應受保障。」其他各條大抵係發揮這一條的原則，例如人民之工作自由（第一五七條和一五八條，）工團結合自由（第一五九條，）契約自由（第一五二條，）經營工商業之自由（第五一條，）財產自由（第一五三條，）和承繼自由（第一五四條）之類，均受憲法之保護。概括言之，德人固享有經濟上之自由權，嚴格言之，則國家可以藉口公共幸福之所需，而採取社會化的政策，以限制人民之自由。而且對於財產、田地、私人企業、和承繼權之類，憲法且明示限制之意，例如在公共幸福要求之下，私產可以依法徵收，遺產亦可歸公，又不勞而獲的地價歸之公家。

以上所舉各種自由權利，可統稱爲公民權，在新憲法中既賴立法以保護之以發展之，亦可受立法之限制。德憲亦似柔性，法律符合憲法與否，全在立法機關自決，故立法機關儘可自由確定人民之自由權利的範圍。不特如此，人民之自由權利亦可受行政機關的限制，根據憲法第四十八條，總統有便宜應付事變之權，國內公安和秩序若有嚴重擾亂或擾亂的危險，總統可以採取必要的方法，甚至應用武力以恢復公安和秩序，並可暫時停止第一

一四條（身體）第一一五條（家宅）第一一七條（通訊）第一一八條（意見）第一二三條（集會）第一二四條（結社）和第一五三條（私產）各項基本權利的一部或全部。至於第四十八條所稱「嚴重」「擾亂」「危險」「必要」等項語句，均無固定意義，視乎政府當局之主觀的解釋，頗有伸縮之餘地。唯一制裁方法，屬之國會，國會反對，則總統須立時取消；倘使總統和國會之意見一致，則第四十八條第二款可爲侵害人權之張本。

邦內如有嚴重事變，各邦政府亦可援用總統處置事變之辦法，所行使之權力亦與總統大致相同。不過邦政府之獨裁行動爲臨時的性質，爲聯邦政策之附屬政策，聯邦國會或總統要求取消，則須取消。

以上所述各種自由權，大抵是消極性質，是防止國家來干涉。至於公益權則有積極的性質，是要國家替人民謀幸福，大抵關於家庭、教育、和經濟三方面。國家對於家庭應予以特殊的維護；婚姻爲家庭生活之基石，國家應加意保護；家庭之純潔健康和社會地位的增高，國家尤有提倡之職責；國家對於產婦和嬰兒應予以扶助；對於子女繁多之家庭，應予以救濟，對於私生子女應與婚生子女同等待遇（第一一九至一二二條）。

憲法第四節規定保障學術之自由，國家須廣設學校，訓練教師，公共學校教師之職權與國家官吏相同。各個公民須受八年之義務教育，卒業後繼續入補習學校，至十八歲爲止。在義務教育時期，免費讀書，爲德國公民之權利；到中等和高等教育時期，窮苦人民有請求政府補助之權利，以受教育之機會，皆公民一律平等，無貧富貴賤之別。

憲法第五節規定經濟生活之整治以不違背公平的原則爲標準其目的在使公民均能求得適當的生活狀況。公民應有工作之機會，人民不能求得適當職業，國家應補助其生活；土地爲建築家宅所必不可少，故人人應有相當土地以爲建築適當住宅之用；國家尤應成立一種精密的保險計劃，以保障經濟上之安全，預防生活上之困苦。

德國人民既有權利，亦有義務。人民有教育其子女之義務，應使三育並重（第一二〇條）；有擔任名譽和義務公職之義務，有替國家和地方服務之義務，例如服兵役和擔任陪審員之類；人民亦有納稅的義務（第一三二至一三四條）人民有享受私產和田地之權利。亦負有連帶的義務，私產之享受不能專顧一己之利益，而應顧全社會的福利（第一五三至一五四條）第一六三條對於此種義務特再度伸述。

觀以上所舉各種公益權，可知其範圍異常擴大，然考其實際，則近似空泛。因爲社會欲使公益權變爲實際權利，則須有實際立法以實施之，尤賴有偉大的財力以推進之。國家財力不豐，則所謂保險計劃失業救濟等項政策必不能盡量實現，是此類公益權直等具文而已。德國憲法所敍述人民之根本義務，亦同屬空泛，除兵役義務曾經施行外，其他各種是倫理上的理想，而不能視爲法定的義務。

參考書

R. Bernheimer, Der Begriff und die Subjekte der Verfassungs Massige Rechte

nach der Praxis des Bundesgerichtes. 1930.

A. Hensel, Die Auslegung der Grundrechte. 1931.

A. Buschke, Die Grundrechte der weimarer Reichsverfassung in der Rechts sprech-
ung des Reichsgerichts. 1930.

Gelhausen, Die Bedeutung der Landesangehorigkeit. 1927.

W. Hofacker, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. 1926.

G. Leibholz, Die Gleichkeit vor dem Gesetz. 1925.

Schätzel, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. 1928.

錢端升 德國的政府

第二節 政黨

德國為多黨國家，與法國大致相同。但德國政黨大抵有固定政策，至少有固定傾向，而各黨黨員或隸屬同一階級，或保持相等的政治信仰，所以敍述德國的政黨，沒有我們在描寫法國政黨時所感受之困難。

到一八四八年，普邦人民已有保守和自由兩種不同傾向。保守黨以大地主為主幹，擁護普魯士王室和傳統政策，反對統一運動和政治變更。自由派以知識階級為中心，主張德意志統一，並主採取憲法。自由派在普邦國會中，除短期外恆佔優勢，至於一八六一年至一八六六年間所發生之憲法問題，即因下院自由派拒絕通過俾士麥氏的軍備預算而起。自由派議員原有三四派之多，至一八五九年後始比較一致。憲法問題發生以後，左派議員另組德意志進步黨(Deutsche Fortschrittspartei)，於一八六二年大獲勝利，佔國會半數以上。進步派為國會中之極左派，該黨之右尚有自由派的左中派和右派，右派於一八六二年第二次選舉時即行消滅；左中派初亦反對俾士麥，但自一八七〇年以後，則為國民自由黨(Nationale=liberale Partei)所吸收。此黨主張擁護俾氏。普奧戰後，俾氏之威望大增，故組成國民自由黨之自由派人士，雖未忘情自由，但為統一德意志起見，贊助俾氏實現其政策。一八六七年以後，其勢力且較盛於進步黨。

保守黨原來仇視一切立憲和民族運動，所以在俾氏執政時期，總是反對他的政策，不過他們在普邦國會中僅佔少數，所以他們祇能反對俾氏，而無力以阻礙其政策。普奧戰後保守黨亦分為兩派，右派仍稱保守黨，左派則稱為自由保守黨（Freikonservative Partei），聽受俾氏之指揮。左派最初僅有國會議員十數人，以後逐漸增至數十名，保守黨所有國會議員，恆在百數以上。

由此可知在帝國成立時期，普邦議會中已有四個重要政黨。到帝國成立以後，政黨的名稱已有變化，在普邦國會中之保守黨，至是改稱德意志保守黨，自由保守黨則改稱德意志帝國黨（Deutsche Reichspartei）。自由派中除去進步黨和國民自由黨以外，另有自由帝國黨（Liberale Reichspartei 亦稱 Liberale öhne nähere Bezeichung）和德意志民族黨（Deutsche Volkspartei）前者在國民自由黨之右，後者則在進步黨之左。

帝國時代之黨派雖多，組織雖亦完善，在政治上則不甚重要。他們雖能批評政府，破壞政府之政策，但不能推倒政府，亦不能使政府向國會負責。至一九一八年而情形大變。選民激增，政黨因亦擴大。國會制的採用予政黨生活以新動機，比例代表制的實行，使多數政黨在國會中有相當勢力。不過威瑪憲法（Weimarverfassung）未曾規定政黨在國家生活上之地位，僅由反面提及，伸述官吏應為社會全體之公僕，而不為一黨公僕。但是政黨生活在這個時期內至為活躍，遠非戰前所能比擬，政黨之政治地位，亦經有根本的變更。

自一九一八年以後，政黨之地位和運用均曾變更。以組織言，除有少數新名稱出現外，多數政黨大抵係戰前

各派所改組茲簡述各黨之組織和政策於左：

（一）國家社會黨或簡稱國社黨(Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei)為極右派，此黨在民國成立時期尚未出現，至一九三〇年始有代表出席國會。在一九三二年和一九三三年選舉中，此黨竟能駕各黨而上之，希特洛因而成為獨裁人。又此黨於一九三三年變為唯一合法的政黨，進展之速，至可驚人。緣國社運動在一九一九年始於巴央邦，領袖希氏頗有才略，並努力推進，始有今日。最初此黨雖附有社會主義的色彩，其目標則在撲滅馬克斯主義，國際主義和階級鬬爭各種思想，並仇視國會制度。其最後目的則為種族純一，國家統一，和恢復國權之類。此黨所以能取得政權，在能利用德國人民對於戰敗之怨恨和恥辱，戰後所感經濟之困難，以及民衆於危難中擁護領袖之熱誠。此黨黨員雖多屬中產階級和農民，究能得社會中各種份子之協助，該黨領袖每以該黨黨員和政綱最能代表整個民族。

（二）德意志國家人民黨(Deutschnationale Volkspartei)亦稱國家主義派，在國社黨興起之前，為德國國會中之主要右派。此派脫胎於舊保守黨，後曾吸收戰前各種保守派。此黨於一九一八年後數年，除社會民主黨外，通常為最大之黨。戰前保守派之中心勢力在農業區域，戰後仍以東普魯士之地主為主幹。此派竭力擁護君主，反對社會主義，其黨員份子中頗多復辟派，前代官吏和軍官，工業家和財政家，以及反對社會主義之中產階級。此派的組織最初純為抗議的性質，後則發生應否與共和政府合作的問題。一部分黨員絕對反對合作，大部分黨

員則主張合作，自一九一九年以後，此黨積極參加國會工作，並曾參加組閣。後於一九二八年在候根堡（Hugenberg）領導之下，宣稱在原則上不復與威瑪制度妥協。此黨之主要政策在擁護私產，仇視社會主義和共產主義，反對國際聯盟，主張修正凡爾賽條約，以關於疆界殖民地和賠款問題為尤甚。此外如保護關稅，改進農業，提倡宗教教育，積極準備海陸國防，均為黨綱中之要點。

（三）德意志人民黨(Deutsche Volkspartei)於一九一八年由舊國家自由黨之右黨所組織而成，黨員中頗多工商領袖，並得少數軍官官吏和保守派資產階級之擁護。最初此黨極端擁護君主政體，近似國家主義派，後在政治家斯特銳索曼(Gustav Stressemann)領導之下，逐漸表現共和色彩，至少反對採取憲法以外的方法，以恢復君主政體。此派在多種事實方面，雖亦表現開明的態度，吾人究不能認之為有民主性質的黨派，不過此派雖不贊成社會主義，尚能容忍之。以內政言，此黨主張成立較強固的第二院，設置較有力的聯邦總統，國會應在中派各黨聯合支配之下，權力應集中於聯邦政府，並應施行保護關稅，以利工業。以外交政策言，則主張加入國際聯盟，擁護羅加洛條約，要求德奧合併，修正凡爾賽和約。

（四）中央黨(Zentrumspartei)於一八七〇年以後成立，其目的在反抗俾士麥之反天主教政策。此黨得大部分天主教徒之擁護，在戰前國會中恆為最大黨，革命後仍用原有黨名，以所有國會議員之數目論，該黨恆為第三位。此黨雖亦能得教外選民之贊助，大抵賴宗教關係以維繫之。以區域論，中央黨在德國西南部較盛。以社會

關係論，則能集合各級天主教徒，內有工業家、地主、教士、農民、工人之類。因有這種情形，所以此黨並不代表任何特殊經濟利益，而能構成一種和緩的和眞正的中心黨派。除社會民主黨外，當以中央黨之內部組織為最優。戰前此派絕不能與社會主義派合作，但在威瑪制憲時期，竟能與社會民主黨和民主黨共同參加制憲工作。又因其介於左右兩派之間，故在一九三三年以前，此黨曾經參加歷次組閣，並曾擔任首相。當然此黨既含有各級人民份子，至為複雜，意見未能一致。自一九一九年以後，因有贊成中央集權之傾向，致使巴央邦內黨員另組基督教人民黨。不過除竭力擁護邦權以外，此派仍然接受母黨之領導。此黨根本信仰私人財產制度，反對國家管理學校，主張宗教教育，贊成改良農業，採取和緩外交，但主德奧聯合。

（五）德意志民主黨(Deutsche Demokratische Partei) 前段曾述舊國家自由黨之右翼，於一九一八年加入德意志人民黨，在朴饒思(Preuss)和瑙曼(Naumann)領導之下，左派黨員與前進步黨聯合，組成德意志民主黨。此黨徵得有才智的黨員甚多，在威瑪議會中，竟得議員席位七十五名之多，僅次於社會民主黨和中央黨，在制憲工作上貢獻甚大，並曾參加前期歷次內閣。此黨擁護民國，主張改良選舉，整理各邦政府，管理資本，改良租稅，提倡社會事業，採取和平方法，以修正凡爾賽條約。當然在常態狀況之下，此種政綱必能得中產階級和知識階級之同情，而此黨亦定能發達。但在戰後變態狀況之中，一般人之政見每趨極端，不傾左，則向右。所以此黨在一九一九年雖極盛一時，以後卽逐漸衰頹，至一九三〇年且正式宣告解散，多數黨員投入不甚發達的國家黨

(Staatspartei)後者所保持的原則傾向保守方面，且有反動之稱。

（六）德意志社會民主黨(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)在歐戰時代，在政策問題上全黨未能一致，至一九一六年遂公然分裂。一部分獨立份子雖於一九二二年重行加入，大部分激烈份子則正式投入共產黨。經過此次分裂後，社會民主黨乃能統一，直至一九三三年，此黨爲全德最大和最重要之政黨。在威瑪會議中佔有百分之四十的席位，在制憲方面影響至大。第一任總統艾博德(Ebert)卽爲社會民主黨員，該黨曾參加歷次組閣，並能支配地方各級政府。社會民主黨組織至爲健全，非他黨所能比擬。戰前該黨政綱附有馬克斯的色彩，戰後表面上猶能保持第二國際之原則，大部分黨員則傾向實際的及溫和的社會主義，在與民主派和中央派共同推進國會制政府以後，更外表現這種傾向，結果不復爲代表勞工階級之黨派。戰前此黨納費黨員中，百分之九十爲勞工，至一九三〇年則降至百分之六十，另有百分之十爲業主，百分之三爲官吏，百分之十七爲主婦。此黨之國會議員自三分之二以至四分之三爲工會職員、黨委員、著作家、和報館編輯；黨員雖以城市爲最衆，但亦能普及於鄉村。以內國政策言，此黨攻擊共產主義，擁護威瑪憲法，維持國會政府，主張全國統一，但亦提倡地方自治，贊成組織工會和職業團體，反對教育受軍事和宗教的影響，並主逐漸推進社會化的政策。以外交政策言，則擁護國際聯盟，贊成軍縮，主張自由貿易（至多採取溫和的保護關稅）維持少數民族之權利，用適當的方法以修正和平條約，希望解決賠款問題，以減輕工人之負擔。

（七）德意志共產黨(Kommunistische Partei Deutschlands)於一九一八年由過激派所組織，爲第三國際之德國支部，接受莫斯哥之命令和協助，自始反對與資產階級合作，不願參加威瑪議會之選舉。後以羣衆缺乏革命精神，國會制度勢須存在，於一九一九年即變更其態度，決定進行選舉，參加政治，待至適當時期，再用暴動以取政權。共產黨攻擊一切政黨，稱爲受剝削階級之支配。更利用政府之困難，和羣衆之不滿意的精神，以廣事宣傳，其政治勢力因以日益增大。至一九三二年十一月國會選舉，得票幾達六百萬之多，當選議員一百名，在工業區域中，社會民主黨大受其影響。此黨之原則爲純粹馬克斯主義，鄙和平條約爲資本帝國主義，認一切被壓迫的民族有合作的必要，並誇張蘇聯之建設成績，以爲實現德國無產階級獨裁之張本。

除共產黨效法蘇聯的組織外，其餘主要政黨之組織大致相同。人民欲爲黨員，必須服從黨綱，報名登記，並繳納會費，實際祇有社會民主黨可以厲行最後一項條件。各黨俱有清黨的條例，均能維持黨的紀律。惟忠實黨員始有提名和當選的希望，不當選民絕無當選之可能。婦女亦可入黨，其條件與男黨員相同，至一九三〇年，國會中有女議員四十名之多，大抵爲社會民主黨的代表。

各黨之最高權力寄托於全國代表大會（Parteitag），此會由各選區所推代表，該黨國會議員，和黨委員會的少數重要代表組織之。小黨每年舉行全國代表大會，社會民主黨則每三年舉行一次。此會擬訂和修正黨憲法和黨綱，並取決黨政策上之主要問題。在黨代表大會閉會時期，一切事務由黨執行委員會（Parteivorstand）負

責主持，執委會主席爲正式黨魁。在民主、中央、社會民主各黨內，執行委員和主席由全國代表大會推選之。重要黨派均於柏林總機關(Zentrale)成立祕書處，主持例行公務。執行委員會尙得有特別委員會之協助，特別委員會由各選區推舉代表組織之，使能於重要問題上，由各區代表貢獻意見。

各黨大抵以各選區（總計三十五區）爲地方組織之單位，地方組織實際爲具體而微之中央機關。在各區內有鄉、村、城、市、省和道各種黨機關，組織甚有系統。各區內有全區代表大會，區執行委員會，和區辦事機關。地方黨委中頗多國會、邦議會、區議會和里議會的議員，在立法機關不開會時期，此輩頗能襄贊黨務。

德國政黨大抵重視宣傳，各黨組有農業、商務、市政、各種委員會協助黨部，以擬訂其政綱。並有開辦暑期學校，組織旅行和慶祝，舉行講演會，印行各種出版物，以利宣傳。德國報紙通常附有政黨色彩，例如 Vorwarts 爲社會民主黨之機關報，Germania 屬於中央黨，Kölnische Zeitung 屬於人民黨，Völkischer Beobachter 和 Der Angriff 屬於國社黨，Die Rote Fahne 屬於共產黨之類是也。

各黨於組織宣傳和競爭選舉方面用費甚大，一九三〇年社會民主黨之全部用費竟達一千五百萬馬克之多，其他各黨各數百萬不等，至少亦在百萬馬克以上。在德國候選人之選舉費用，無固定的限制，亦無公佈之規定。

各黨籌款之方法亦不一致，社會民主黨幾乎完全依靠會費，男黨員所納黨費較多於婦女，疾病和失業時期可以減繳。民主黨和中央黨原欲採行同樣方法，但進行不甚順利，僅有一部分黨員繳納會費，遂不得不徵求自由

捐助。國家主義派和國家黨黨員中資產階級較多，亦以自由捐助為主體。社會民主黨除外，各黨所提候選人，大抵選擇能捐助大宗競選費之黨員。

參考書

L. Bergstraesser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland. 1932.

L. Bergstraesser, Studien zur Vorgeschichte der Zentrumspartei. 1930.

Feder, Das Programme der N. S. D. A. P. und seine weltanschaulichen Grundgedanken. 1930.

A. Hitler, Mein Kampf.

Hoouer, Germany Enters the Third Reich. 1932.

Koelreuter, Der Deutsche Staat als Bundesstaat und Parteistaat 1927.

R. Lipinski, Die Sozialdemokratie. 1927.

F. Mehring, Geschichte der Deutschen Sozialdemokratie 1903.

S. Neumann, Die deutschen Parteien, Wesen und Wandel Nach dem Kriege. 1932.

Olden, Stressemann. 1930.

A. Pfeiffer, Gedankenwelt und Taetigkeit der Bayerischen Volkspartei. 1925.

Ritter, Die preuss. Konservativen und Bismarcks deutsche Politik. 1913.

A. Roeder, Parteien und Parteistaat in Deutschland. 1930.

A. Roeder, Der Weg des Zentrums. 1925.

F. Salomon, Die deutsche Parteiprogramme. 1926.

J. Schauff, Die deutsche Katholiken und die Zentrumspartei.1927.

E. Thaelmann, Volksrevolution Ueber Deutschland. 1931.

Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. 1928.

Van den Boom, Die Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Licht ihrer Parteiprogramme. 1926.

Wawrzink, Die Stehung der deutschen anti-Semiten Parteien, 1873-90. 1927.

Walther, Werden und Wollen der Deutschnationalen Partei. 1924.

Handbuch der Wirtschaftspartei. 1924.

第三節 國會 (Reichstag)

德國聯邦政府之主要立法機關爲國會，國會議員由二十歲以上之男女公民推選之。德國採取普及的平等的直接的和祕密的選舉法，並實施比例代表制的原則。國會議員任期四年，新選舉應於國會任滿後六十日內舉行之，並須於星期日投票。至於詳細選舉系則則由聯邦選舉法規定之，新國會須於選舉後三十日內召集之。

國會於每年十一月第一個星期三日召集之，若有聯邦總統或三分之一以上的議員之要求，國會議長亦可早期召集國會。自訂閉會和下屆會議之時日，總統可以解散國會，不過對於一種原因，祇能解散一次，解散後政府須於六十日內舉行新選舉。

國會自選議長代理議長及書記等項職員，並自訂其議事程序。議長實施國會一切規程，在國會休會時期，以及在新選舉進行期內，議長繼續行使其任務。議長在國會內有維持公安之權，國會內行政事宜由其負責執行，一切財政上的收支須由其簽字批准。國會若與其他團體發生法律問題，亦即以議長爲代表。

國會之全部事務，大抵分別組織委員會辦理之。原有監察、外交、議事程序、呈請書、預算、賦稅、經濟等項委員會，此外若有五分之一的議員同意，可以組織各種調查委員會。委員會中權力最大者爲外交委員會和監察委員會，

此二者均爲憲法所規定。外交委員會在國會休會期中，又在國會期滿或被解散時，尚可繼續工作，直至新國會召集爲止。此會之主要效用，在審察內閣之外交政策，了解外交形勢，而繼續監視內閣。監察委員會之主要效用，在維護人民代表之權利，防制內閣侵犯國會之權力，注意行政是否符合法律，又政府是否尊重國會決議案各項問題，國會閉會時繼續存在。

國會成立選舉法院一所，解決一切選舉上的糾紛，並判決議員曾否失去其議員資格。法院由國會議員三人（國會推選）及聯邦行政法院法官二人組織之，法官由該院院長提名，呈請聯邦大總統委任之。並根據公開的審訊程序，判決選舉上所發生之各種問題。

國會議員有三大特權：（一）言行自由權，在國會內所發言論及所投之票，不負責任，不受控告，亦不受處分。（二）在會期中之不可侵犯權，不得國會之同意，任何機關不得侵犯議員之個人自由，致使其不能行使其任務。議員如違犯法律，而爲法院所傳捕或須出庭受審，國會可以要求緩期執行。（三）議員有拒絕作證權，他的文件不受檢查，受檢查時亦不能視爲有效的證物。不得議長之許可，國會亦不受檢查。

官吏和軍人當選爲國會議員，在應實行其任務時，不須特別請假。國會議員乘坐國有鐵道，概行免費。根據聯邦法律上之條例，議員有固定薪俸，國會議長議長代行人以及常備委員之類，雖於國會閉會後，及新選舉開始時期，仍可享受上述一切權益。

立法程序　議案由國會議員或內閣提出內閣於提案之前，必須徵求聯邦院的同意。聯邦院不同意時，內閣亦得提出，但須陳述聯邦院之反對意見。反之，聯邦院若議決議案，而不爲內閣所贊同，內閣亦須提出，同時陳述內閣本身之態度。內閣所提議案，若具有社會的和經濟的性質，事先須徵求聯邦經濟院（Reichswirtschaftsrat）之意見。聯邦經濟院亦可擬訂此類議案，交由內閣提出，內閣若不贊同，亦須陳述其意見。

國會自訂其議事程序，根據規定，一切重要議案須經三讀，與英國大致相同。一切政策須經大多數通過，總理部長及其代表有出席國會之權，並可發表意見。邦政府亦得派遣代表，出席會議，對於國會所討論的案件，提出邦政府之意見。邦代表若要求發言，須准許其發言。聯邦經濟院若有提案，亦可派代表一人，出席國會。

國會所通過之法律，在一月之內，由總統就官報發表之。法律本身倘無他項規定，則於公佈後十四日爲有效時期，但亦有例外。總統可延緩宣佈，交由民衆複決，除緊要案件外，全會三分之一的議員，可以要求將宣佈時期展緩二月。同時若有二十分之一的選民，要求交付民衆複決，則須舉行民衆複決。又通過國會之議案，若爲聯邦院所反對，則須提出復議，若兩院不能同意，總統可於三月內提交民衆複決，總統若不採取此項方法，則議案無效。國會若能得三分之二的議員擁護，而繼續通過是案，則總統須宣佈之，或則交由民衆複決。於民衆複決時，非有多數選民投票反對，不能推翻國會議案。

立法機關可以修正憲法，修正憲法時，國會法定人數爲全院三分之二，表決時以出席三分之二爲通過。聯邦

院表決修正憲法時，亦須有三分之二以上之通過。假使國會不顧聯邦院之反對，繼續通過憲法修正案，聯邦院若於二週內要求交付民衆複決，總統不得宣佈是項立法。憲法亦可由民衆投票修正之，但須多數選民投票贊成，此項議案始能通過。

由此可知國會對於立法並無專斷的權力，總統內閣聯邦院聯邦經濟院和公民本身，均能參加立法程序，提案延阻立法及交回復議之類。不過國會究爲主要立法機關，一切議案若能得三分之二的通過，則僅能由人民複決權推翻之。但人民複決一事，不特不常舉行，且亦難於成熟，故國會之立法權實不爲小。

吾人研究國會之立法程序，可知立法機關對於行政方面有四種管理的方法：（一）立法權含有改訂行政組織及行政關係之權，當然國會既能信任內閣，已將此項權利授之內閣，不過內閣假使需要合法條例，國會可擬訂通過之。（二）德國未採分權制，立法權極大，立法機關可採任何步驟，以成立統一的及有效的行政系統。（三）國會對於行政事宜，認爲有變更必要者，則擬訂議案變更之。法院若以之違背憲法，國會可以改訂憲法。（四）國會可以變更疆土，分配權力與效用，規定辦事的標準，派遣調查員，制定征稅的新條例之類，直接間接可以影響各邦政府和地方政府之全部行政。

國會與行政機關之關係　立法與行政兩方面之關係，爲政府系統中重要問題，在德尤爲重要，因將來之進展，端賴今日之調協。

（一）國會管理內閣之方法．德國總理由總統任命，總理提名部長，再由總統任命。國會對於內閣的組織，雖不能直接管理，但德國黨派甚多，內閣大多為數黨臨時之結合，按各黨在國會中之實力分配閣員的席數，總理若不能得國會信任，總統則不得不另提他人，是國會可間接委任總理和閣員。憲法第五十四條規定：總理和閣員須得國會之信任，國會若正式通過不信任案，則內閣即須辭職。是德國國會之管理內閣，由政治的而變為合法的性質，不若英國之僅為習慣而已也。失去信任之閣員，若戀棧不去，是違犯國憲，可被彈劾。

國會既握有財政權，故能在多方面管理行政。對於內閣所擬訂之預算，國會可減少之，或完全取消數條，若能得聯邦院之同意，並可增加條款。如是內閣之整個計劃，可為其縮減，亦可刪除一部分。

總理和部長須出席國會或其委員會，答復詢問和質問(Interpellation)。質問須用書面，並得有議員三十名連署，交於議長。議長交與內閣，請其宣言究否答復，並何時答復。此類質問多係批評內閣政策或行政方法，內閣答復後，若有三十名議員要求討論，可繼續討論，並可交付委員會討論，待下次開會表決。內閣若不願答復，或不願於兩週內答復，議長可自行附入議事日程，由國會討論之。不過德國國會雖不時提出質問，但不若法國國會常常藉以倒閣。普通所提質問，或為政治策略，或藉以實地管理內閣。

議員有向內閣要求報告事務之權，此類詢問亦用書面，必有十五人連署，並須載明要求報告之事實，交與議長，轉交內閣。內閣須於十五日內答復，到期不答復，議長可將該類詢問納入國會議事日程，由國會討論之。每週可

就一次會議之第一小時內答復詢問，詢問可以補質問之不足。質問多關於政策及行政上之重大問題，詢問則僅涉及細小問題。

閣員不特須出席國會之會議，並須出席委員會之會議。其實部長與委員會接觸之機會較多於國會，雙方關係亦比較密切，計有二種原因：（一）國會所組各種委員會大都根據各部事務上之分配，對於各部部務，有詳盡的消息和材料，用之以與閣員討論。（二）委員會的會議多不公開，委員與部長既可當面討論，可以免除立法與行政兩間之異點和誤會。

內閣須不時用公文報告國會，言明何種決議業經實行。此類報告印成後，分散於各議員。議員可因報告不完全，或行政機關未能實行某項法律規定，要求內閣以公文答復。內閣若於四週內不答復，則可將此類要求登之議事日程，各該部長有受質問之危險。根據數種立法規定，內閣須不時將其行動報告國會，國會若要求取消某種行動，則須即時停止。

總統總理及部長若有違反憲法及法律之行為，國會可在高等法庭中彈劾之。根據憲法第四十九條，彈劾建議須得議員百名連署及多數通過，始有效力，並須在正式法院中審判，若發現官吏有罪，非得國會許可，不得特赦。

（二）內閣影響國會之方法　內閣雖受國會之管理，對於國會亦能發生極大之影響。內閣既能得國會之

信任，已失去信任的地位。內閣可在國會內提出議案，並可提出預算案，不得聯邦院之許可，國會不能增加新條款。又國會需要某種政策時，多請內閣提出是項議案，內閣在相當範圍內，可以參加意見。

總理部長及其代表可以出席國會及委員會之一切會議，可以發表意見，對於決議事件可以要求重複討論。對於聯邦院或聯邦經濟院之提案，若不贊同，可以發表反對的意見，又在立法方面之詳細規程，多由各部發令補充之。一九二三年十月十三日法律規定：內閣在必要時，可於財政經濟及社會事務方面，採取憲法規定範圍以外之政策。惟關於此類法令即須報告國會及聯邦院，國會或聯邦院若不贊成，須立時停止。一九二三年十二月八日法律規定：內閣於必要時，根據人民及國家之需要，得採取在憲法規定內任何政策。但在頒佈法令之前，須與國會某委員會及聯邦院某委員會協商，頒佈法令之後，即須報告，國會及聯邦院有一反對，則須停止。以上二種法律，雖僅能於特殊狀況中行使之，然既有此類規定，可知立法機關有時亦願將立法權授之行政機關。

（三）國會與總統之關係　德國總統與國會兩間之關係，極有興趣。德國雖為國會制共和國，以民衆選出之立法機關，高於其他一切政府機關，但不若法國國會之選任總統。德國總統由人民直接選舉，任期七年，（國會任期祇有四年）故於國會有相當獨立。但總統之一切行動，須有總理或一個閣員之副署，以示代替總統負責之意。以機關言，總統強於國會，國會內部常有黨爭，以政治言，則國會較強，因總統一切行動，須有閣員負責，閣員須能得國會通過。總統為人民與國會之居間人，內閣為總統與國會之居間人。

總統對於維持社會秩序方面的權力甚大，能暫時停止人民之一切根本權利，並能以武力干涉。但於所採一切政策，須即刻報告國會，國會若要求取消，須立刻停止。總統對外雖有締結聯盟及條約之權，凡與國家立法有關係之事務，須得國會之同意。

總統與國會有不可調解之衝突時，國會若能有三分之二以上之通過，可建議罷免，由人民公決。人民反對總統，則須另選總統，人民擁護總統，則有重行當選之效力，續任七年，同時解散國會，重新選舉。國會有彈劾總統之權，此項建議須有議員百名連署，並有三分之二的通過，始能有效，彈劾審判在高級法院舉行之。

反之，總統亦有管理國會之權力，總統於宣佈議案，延期宣佈，交付民衆複決等項權力甚大。總統可於憲法規定時期之前，召集國會，可以解散國會，但於同一問題僅能解散一次，蓋總統必須尊重人民公意。

以理論言，總統地位甚強，在各種事務上，有反抗國會之可能，並可交付人民複決。但一切行動須得閣員副署，閣員須向國會負責。一切緊急政策須向國會報告（國會反對，則須取消）對外條約須得國會許可。總理調協總統與立法機關兩間之政策，並維持國會權力之優勢。

參考書

G. Anschuetz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11, August 1919. 1933.

Blachly and Oatman, The Government and Administration of Germany. 1928.

J. Bredt, Der Geist der Deutschen RV. 1924.

Drath, Das Wahlpruefungsrecht bei der Reichsstagswahl. 1927.

P. A. Erdmann, Die Parlamentsprivilegen der deutschen Reichs-und Landtagsabg-eordneten. 1926.

H. Finer, Theory and Practice of Modern Government. 1932.

F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1931.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche. 1930.

Haagen, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschaeftsordnung. 1929.

Kaisenberg, Der Weg der Volksgesetzgebung. 1926.

Hansen, Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. 1930.

Heimann, Der Reichshaushalt. 1929.

J. Hatschek, Dtsch. u. preuss. Staatsrecht. 1922.

W. Jellinek Verfassung und Verwaltung des Reiches und seiner Laender. 1927.

Kaufmann, Untersuchungsausschuss und Staatsgerichtshof. 1920.

H. Lammers, "Die Aufloesung des Reichsstags" in Staats und Selbstverwaltung. No. 4. 1924.

Meissner, Staatsrecht. 1923.

H. Pohl, Die Aufloesung des Reichsstags. 1928.

R. Smend, Verfassung und Verwaltungsrecht. 1929.

R. Vogler, Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente. 1925.

L. Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.

E. Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus. 1929.

Dr. Bell, "Das verfassungsrechtliche Verhaeltnis des Reichspraesidenten zu Reichskanzler, Reichsregierung und Reichsstag". in Deutsche Juristen Zeitung. No. 11. 1925.

A. Finger, "Der Staatsgerichtshof als Gericht ueber Anklagen des Reichsstags gegen Reichspraesidenten, Reichskanzler, Reichsminister" in Archiv des Oeffentl. Rechts.

Bd. 9, No. 3. 1925.

C. Schmitt, "Einberufung und Vertagung des Reichstags nach Artikel 24 der Reichsverfassung" in Deutsche Juristen Zeitung. No. 20. 1930.

第四節　聯邦院(Reichsrat)

憲法第六十條規定成立聯邦院，使於國家立法及行政方面代表各邦。總統內閣及國會均代表統一系統，聯邦院則表現聯邦的原則。但聯邦院屬於國家，不特名稱如是，而憲法所載亦至明瞭。主權由國家機關根據國家憲法行使之，是聯邦院實爲二元的制度，既爲國家機關，同時又代表各邦。成立此項機關之目的，在調和國家之共同意志與需要，和各邦之特別的目的與希望。

聯邦院爲固定的機關，若有三分之一的議員要求開會，內閣須隨時召集之。休會時期須得聯邦內閣同意，普通會議由聯邦內閣召集之。

在聯邦院中，各邦之代表爲該邦之閣員，但普魯士代表之半數，由各省行政機關選任之。各邦所派代表數目，以所得票數爲標準，各邦至少須有一票，大邦以七十萬人爲推派一個代表之根據，人口逾三十五萬，可增派代表一名，但任何一邦不得有五分之二以上之票數。在委員會中，每邦僅有一票，議案由各代表及內閣提出之。

Preussen	26
Bayern	10
Saxon	7
Wuerttemberg	4
Baden	3
Thueringen	2
Hesse	2
Hamburg	2
Mecklenburg-Schwerin	1
Anhalt	1
Oldenburg	1
Brunswick	1
Bremen	1
Lippe-Detmold	1
Luebeck	1
Mecklenburg-Strelitz	1
Waldeck	1
Schaumburg-Lippe	1
	66

聯邦院之立法效用 在描寫立法程序時，可知聯邦院之效用，並無普通上議院之性質，其職責在參加立法程序，並不與國會有同等地位。在討論聯邦法律時，其任務在發表各邦政府之意見。但內閣提案時，須得其同意，聯邦院亦可提出違反內閣意志之議案。對於普通法律可否決之，又於修正憲法時，可要求交付民衆複決，因此聯邦院在立法上影響亦甚大。聯邦院委員多爲邦內閣之閣員，了解各邦之需要和希望，明瞭邦政府之進行狀況，發言有根據，故能得人敬仰。聯邦閣員爲聯邦院及其委員會之主席，此種辦法一方面使內閣提議，易得聯邦院通過；一方面使內閣之意見和計劃，亦可受聯邦院之影響而變易。又聯邦院若要求閣員出席，則閣員必須出席，參加討論。

對於聯邦預算，聯邦院亦有相當權限。預算議案與他種議案同，在提出國會之前，須得聯邦院之同意。政府於處理國家財產及其他經濟問題時，須得國會與聯邦院之同意。國會若欲增加預算之條款或增加新條款時，須得

聯邦院之同意。財政部長對於上年度預算中之一切收入，須報告國會及聯邦院，以卸責任。

聯邦院之行政權　聯邦院之行政權甚大，並不限於代表各邦和參加聯邦行政。此項行政權有爲憲法所授予，有爲各種聯邦法律所規定。憲法第六十七條規定：中央各部所實行之事務，須通告聯邦院，重要事務須與其委員會協商。各部所提出之公文及各方所遞到之呈文，皆提出會議討論。一切關於法律和部令上的草案，國會的決議，及各邦的建議，皆由聯邦內務部長提出聯邦院。重要事務由全會主持，全會由聯邦內閣召集，其實多由內務部長召集，內閣與聯邦院之關係，亦由內務部長主持之。

聯邦院亦組有常備委員會，主要者如下：（一）外交，（二）經濟，（三）國內行政，（四）商務，（五）預算和賬目，（六）租稅與關稅，（七）司法行政，（八）議事程序，（九）國防，（十）航行，（十一）和平條約的履行。

聯邦院無頒佈法令之權，聯邦內閣在兩種情形之下，須先得聯邦院之同意，始能頒佈法令。（一）一切聯邦法律須由邦政府執行者，（二）關於鐵路之建築和管理，又於組織鐵路及水道上之顧問機關時，亦須得聯邦院之同意。

根據聯邦法律，聯邦院亦有決議及同意之權。例如法律規定：國邦市三方租稅上之分配有衝突時，聯邦院可指定何稅應屬於邦，何稅應歸於市，何項租稅損害國家收入，何項危害國家財政。

聯邦院更有提名或任命多種法院會議委員會及官員之權，因能管理多種機關，間接參加多種行政效用，並

管理多種國家事業。

聯邦院爲聯邦機關，但由各邦代表組織之，予各邦以參加國家立法及行政之機會。其職責多屬顧問性質，如建議報告同意警告制止延遲之類。以立法言，凡內閣欲提出國會之議案，須得聯邦院之同意，對於國會之普通法律，可以否決之，對於憲法上的修正，有要求民衆複決之權。以行政權言，內閣須向之報告行政狀況，在重要事務方面，部長須與之協商。關於聯邦法律須由各邦執行者，如整理鐵道和他項交通，以及成立顧問機關等項法令，亦須得其同意，其他行政權可由聯邦法律不時授予之。

參考書（參看第三節）

J. Held, Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung von 11 August 1919. 1926.

Heyland, Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratmitglieder. 1927

Hummel, Preussen und seine Provinzen im Reichsrat. 1928.

Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung. 1929.

Meyer-Lüessen, Die rechtl. Stellung der Bevollmaechtigten zum Reichsrat. 1924.

第五節　聯邦經濟院(Reichswirtschaftsrat)

聯邦經濟院的組織，在世界上雖屬創舉，在德國則已有一段的歷史，現在我們作簡單的敍述。俾士麥當政時期，與國會極不相能，對於分裂國家意志的黨派，尤爲痛恨，他的理想是各界人士的通力合作。爲實現他的理想和抵制國會起見，他於一八八〇年在普魯士成立一個經濟院，委員七十五人。其中三十人由政府委任，但委任委員中至少須有半數勞工代表，其餘四十五人則由政府於農工商協會所選舉之名單中選任之。經濟院爲政府之顧問機關，討論農工商各業上之重要法律，全部委員則分爲農業、工業、商業三組。普邦經濟院先後開過四次會議，對於經濟立法頗多供獻。俾氏之意原在成立全德經濟院，故於一八八一年建議：於普邦委員之外，再由他邦推選委員五十人，合組全國經濟院，但此項計劃未能爲國會所通過，因而未能實現。至一九一七年，各勞資團體要求職業代表時，普王所允許成立的經濟國會，其性質亦與俾氏的計劃相類似。至一九二〇年臨時聯邦經濟院成立，亦可說是俾氏計劃之實現時期。

憲法第一六五條規定成立聯邦工人院(Reichsarbeiterrat)和聯邦經濟院(Reichswirtschaftsrat)。先由各廠各行組織廠行工人會議(Betriebsarbeiterräte)，各經濟區域則組織區工人會議(Bezirksarbeiterräte)，

全國則有聯邦工人院(Reichsarbeiterrat)。工人會議之目的，在保護和改進工人之社會的和經濟的利益，而不在決定一切經濟政策。區工人會議和業主團體，以及其他相關階級（指消費人）的代表合組而成區經濟會議。聯邦工人院，全國業主團體，和其他相關階級（指消費人）合組而成聯邦經濟院。

根據憲法，聯邦經濟院有參加經濟和社會立法之權，一切涉及有社會性質和經濟性質之議案，在提出國會之前，須先交於聯邦經濟院討論之。聯邦經濟院亦有提案權，該院所提議案，雖不為聯邦政府所贊同，亦須提出國會，同時陳述政府對於該案之意見；經濟院且可派員至國會說明。

以上所述，係指正式聯邦經濟院而言，不過臨時經濟院並未根據憲法而組織。緣新憲法雖已推行十數年之久，而工人會議迄未成立。一九二〇年二月四日法律，成立廠行工人會議，但國會迄未通過法律，以組織區工人會議和聯邦工人院。工人會議既未能組織成功，正式聯邦經濟院當然無法產生。

正式經濟院既不能即時產生，而全國輿論又渴望其成立，結果於一九二〇年五月四日通過臨時經濟院組織法，組織臨時經濟院。

職業	代表人數
(1)農林	六八
(2)園藝和漁業	六

(3)工業	六八
(4)商業銀行和保險	四四
(5)交通和公用事業	三四
(6)手工業	三六
(7)消費人	三〇
(8)公務人員和自由職業	一六
(9)聯邦院所推代表	一二
(10)聯邦政府所委任之代表	一二
總計	三二六名

自一項至八項的代表，皆由各職業團體所推選，有缺額時，亦由各該團體所補選。公民有當選爲國會議員之資格者，皆可當選爲經濟委員，與國會議員的任務並不牴觸。委員代表全國利益，故於推出之後，推選團體不能隨意支配之，恍若國會議員不受選民之支配一般。不過若得經濟部長的同意，則推舉團體可將其所推委員撤回。根據法令，經濟委員在國營鐵道上可以免費旅行；開會時期每日亦可領取固定的津貼；又在會中所發言論及所取行動，對外不負責任，並有拒絕作證權。但國會議員所享有之不可侵犯權，則非經濟委員所能享受矣。

臨時經濟院有自訂規程和自行組織之權。以內部組織言，各業有各業的組織，此外第一至第六項的工人代表合成一組，第一至第六項的業主代表另外聯成一組，第七至第十項代表合爲第三組，各業和各組各有主席團。全會亦成立主席團，由主席一人，第一第二副主席二人，另外副主席六人和祕書九人組織之。正副主席須分屬於三組，祕書亦須派定每組三人。主席和第一副主席任期半年，如此使工人和業主的代表可以輪流擔任主席，而不致有偏重一組之弊。委員會中的人數，亦須由三組委員均等分配。

臨時聯邦經濟院不常開會，但委員會會議則時時舉行，前三年計有五十八次之多，後此則規定每年舉行十一次。委員會有四種：通稱爲委員會、副委員會、獨立委員會、和特別委員會是也。委員會有社會政治和政治經濟二種，是根據組織令而成立，各有委員三十人。副委員會由委員會分設而成，委員人數不一，大抵在二十一以下。此外尙有獨立委員會，牠們有固定任務，任務完畢則委員會隨之消滅。重要的獨立委員會議員亦可派入副委員會討論，但無投票權。獨立委員會之數目甚多，如憲法委員會（討論正式經濟院的組織）和財政政治委員會，均有委員三十名之多。特別委員會的性質，和獨立委員會大致相同，但不逮後者之重要，因特別委員會大抵討論經濟院內部之事務，如資格審查委員會和規程委員會之類是也。各委員會中之委員，大抵備有候補委員（Stellvertreter）一人，因爲經濟委員均有職業，委員如有缺席，可令代表委員出席，以維持各組的平衡。委員會推選主席一人，副主席一人或若干人，又祕書若干人。

經濟院之議事規程，與普通議會大致相同，但亦有相異之點。會議之法定人數爲全數議員三分之一，委員會則以半數爲法定數。大會大抵公開，委員會則多祕密，若有三分之二以上的委員要求，可以舉行公開會議，其他委員亦可至委員會旁聽。政府可以派遣代表出席經濟院和其委員會，並可要求召開經濟院和其委員會，亦可要求政府代表出席報告和說明，此外專家亦可被邀列席。

會議以二讀爲原則，但聯邦政府或委員三十人可以要求三讀。委員會的討論以一讀爲常例，政府或五分之一的出席委員可以要求二讀。二讀和三讀與一讀大抵相隔三日，但聯邦政府或相當數目的委員可以要求與一讀同日舉行。

有經濟性質和社會性質的性質之議案，政府可提交經濟院討論，或直接交付相關委員會討論。通常大會先將議案交付委員會審查，委員會的報告亦先提出大會復議，然後提交政府。不過委員會若能得大會主席團之同意，可將所作報告直接提交政府，逮大會開會時，再提出復議。在經濟院休會時期，委員會仍可進行其任務，若有三分之二以上的委員出席，可以獨自決議，不須大會議決。

根據慣例，臨時經濟院於接到政府交議事件時期，大抵舉行初讀，然後交付委員會審查。若有副委員會，委員會大抵先交付副委員會審查，或則交付獨立委員會審查，這個階段最爲重要，除專家可以陳述意見外，相關團體和私人亦可貢獻意見。審查完畢後，由委員會提出大會，大會接到審查報告後，則舉行二讀，有時亦舉行三讀。表決

時以多數爲標準，但少數派亦得將其意見送達政府。

臨時經濟院祇能供政府的諮詢，而無強制政府之權。其主要任務則爲下列數種：（一）對於政府所交議的議案，有批評之權，並可表決贊成與否。（二）對於政府交議的事件，亦可貢獻意見。（三）在政府所成立的委員會中，間有經濟院所推選之委員。至於何種事項應交付經濟院審查，何種不須交付審查，全由政府自定。平時政府除將相關的議案交付經濟院審議外，在擬案之前，亦常令負責起草人就商於經濟院中之專家。經濟院及其委員會無質問政府之權，即普通詢問亦須由委員十八以上提出，而政府且無必答之義務。

臨時經濟院自從一九二〇年六月三十日成立之後，所議事務至繁，且極重要。對於賠款問題：如道威斯計劃的實行，楊格計劃之利弊；對於經濟政策：如信用的制度，對外貿易的管理，和煤礦的社會化之類；對於社會政策：如住宅問題，工作時數，保險事業之類；對於財政問題：如酒料公賣，以及所得稅和關稅的改革之類；聯邦政府先後曾經徵詢經濟院之意見，該院並曾貢獻極有價值之建議。經濟院委員會所討論的大抵是專門問題，發言人大抵是專家，所以他們所陳述的意見，多能切中實際，政府採擇之時較多。

臨時經濟院已經存在十數年之久，一九二五年聯邦政府即有成立正式經濟院之建議，到了一九二八年，始將草案正式提出國會。根據這個提案，經濟院計有委員百五十一人，又候補委員若干人。經濟院爲便利討論起見，分組各種委員會，委員會開會時期，得加聘專家委員數人，專家委員亦可投票，但不爲常任職務。委員的分配根據

十四種職業，其任務則根據憲法第一六五條所規定，有提出關於經濟性質和社會性質的議案之權。

此次議案雖於一九二八年提交國會，迄未作最後之決定。延期的原由甚多，重要的不外乎下列二種：（一）國會爲維持其地位和權力起見，不願立卽成立一種牽制機關；（二）勞工階級對之尤極不滿，因新案擬議之組織，放棄勞資對等的原則，而增加中立團體的代表，致使純粹工人代表不足以左右全會。且勞工方面深以中立份子易於偏袒政府，故力主減少中立份子的代表，維持勞資平等的原則。

參考書（參看第三節）

G. Bernhard, Wirtschaftsparlamente, von den Revolutionsraete zum Reichswirtschaft. 1923.

J. Curtius, Bismarcks Plan eines Deutschen Wirtschaftsrats. 1919.

H. Finer, Representative Government and a Parliament of Industry. A Study of the German Federal Economic Council. 1923.

K. Gesch, Der Reichswirtschaftsrat. Untersuchung ueber seine Herkunft und Gestaltung. 1926.

E. Frankel, "Germany's Industrial Parliament: The National Economic Council" The

Pol. Sci. Quar. Vol. 37. (1922).

L. L. Lorwin, Aduisory Economic Council. 1931.

L. Rogers & W. R. Dittmar, The Reichs ueir+schaf+srat De Mortuis. Pol. Sci. Quar. Vol. L. 1935. No. 4.

第六節　聯邦總統

德國總統由選民直接選舉，任期七年，連選得連任。凡有公民權，年齡在三十五歲以上者，有被選舉權，得票半數以上者為當選。第一次無絕對多數，則舉行第二次選舉，以比較多數為當選，票數相等則用抽籤法解決之。

德國總統既係民選，與國會為對等機關，雙方若有衝突而不易解決，均可訴之於人民。但總統之行動究受國會之管理，總統對於國會雖不負直接政治責任，國會可以其違反憲法或國家法律而提起彈劾。彈劾若能成立，則由高級法院審判總統，若判決其違法，即可能免總統。

總統因故不能實行職責，則由總理代行，若時期過久，則用法律規定之。總統出缺，適用上述規定，直至新選舉告成為止。

關於總統之地位，Stier-Somlo 所述較為切當，茲擇錄之如下：德國元首有三種效用：（一）對於外交事宜，則代表國家而有至尊至高的地位。（二）與其他公共機關共同行使政權，其地位與前德皇大致相同。（三）為人民和國會之居間人，而調協其意見。……總統為國家最高機關，有統一的性質，其地位與國會相同，不負政治責任，但有被罷免及彈劾之可能。……總統不出席聯邦院，後者代表各邦，總統則代表國家。總統不能同時為國會

議員，因亦為人民所選舉。總理與部長均非其屬下，其與內閣之關係，以國會制之根本原則為根據。

總統與內閣之關係　德國國會中黨派亦甚複雜，政府通常為混合內閣。總統選任總理，雖有相當自由，但亦以能得合組各黨的贊同為標準。臨時倘無相當人員，則須設法聯成此種混合組織。至於閣員人選，則由總理根據政治狀態決定之。

自表面觀之，總統組織國家行政，下令成立聯邦各部，通常各部大多繼續存在，但總統可以命令取消舊部，增設新部。不過組織國家行政之權，實際全在內閣管理之下，因總統之一切行動，須得總理或有關係之部長副署後，始能生效。或謂此種辦法，將總統之一切權力，剝削殆盡。

總統與國會之關係　總統之一切行動，既須閣員副署，是間接亦受國會之管理。國會若有三分之二的通過，可以要求民衆複決，藉以罷免總統。此案一經成立，總統即須停止一切職務。若人民否決此案，則總統等於重新當選，繼續任期七年，國會即行解散，重行選舉。反之，總統亦有解散國會之權，並曾實行多次，而國會要求罷免總統一事，至今尚未實現。當然德國憲法產生之時期甚短，目前未能斷定二權孰為重要。

根據憲法第四十八條，總統可以行使獨裁權，不過在行使之時，即須報告國會。國會既有要求取消之權，則凡國會所不贊成之政策，可即時要求，使此類法令完全不能實現。

總統之權力與效用　總統為一國之元首，憲法予總統以多種重要權力和效用。不過此類權力多屬有名無

實，因總統之一切行動，須得閣員副署，始有效力，是直接受內閣的影響，間接受國會的管理。總統之權力與效用，可分下列數項說明之。

以一國元首之地位言，總統對外代表國家，訂立條約，締結盟約。但與國家立法有關係之條約，須得國會之同意，換言之：凡須由立法規定者，如經濟領土商務等項問題，不能用法令施行之。此外尙受有憲法之限制，如宣戰媾和之類，僅能由國家法律取決之。且總統所締結之盟約與條約，須得總理和外交部長副署。實際政府人員時時與總統協商，而國際問題通常由全體內閣研究和辯論後，始能決定政策。此外駐外公使由彼派出，外國到德公使亦由其接待。

國家法律由總統宣佈之，總統在宣佈之前，先事研究條文是否合法和適當，然後在官報上發表。倘使有三分之一的議員，要求暫緩宣佈，總統可延期一月，國會和聯邦院若認爲緊急，則須即時宣佈。總統旣因三分之一的議員要求暫緩宣佈，倘有二十分之一的選民要求交付民衆複決，則總統須即照辦，無任意自決之權。但預算租稅法和薪俸規程，祇能由總統直接交付民衆複決，其他機關不得干預，因財政問題若須時時交付民衆複決，則政府無法進行其效用。

對於國會兩院所通過之議案，總統可於一月內任何時期，交付民衆複決。若國會與聯邦院有不可調和之衝突，聯邦院多數反對國會之議案，總統可在三月內交付民衆複決，否則則爲廢案。但國會若繼續有三分之二的通

過，則總統須宣佈之，或即交付民衆複決。若事關修正憲法，聯邦院在二週內提出反對，國會雖有三分之二的通過，總統不得宣佈之，祇能交付民衆複決。

行政的效用　德國憲法和立法所予總統之行政效用，異常擴大，並極其重要。前段曾謂總統有任命總理和部長之權，並可下令組織行政各部。內閣所訂辦事規程，須由總統批准之，總理所採取之政策以及各部所進行之事務，須用正式公文報告總統。總統要求內閣開會，內閣即須開會，內閣與總統兩間之通詢，由總理主持之。根據習慣，總統可以召集內閣之特別會議並自任主席。

除有特別立法規定外，一切文武長官均由總統任免之。但亦受有法律上的限制，例如國家官吏案和憲法第一二九條所規定常任官吏之類，則爲總統所須遵守。

總統之任免權，可由高級國家官吏代表行使之，但保留特別事件之決議權。總統所委任之官吏，普通爲高薪階級：如使館祕書和領事之類，以及高級重要位置：如公使和各部司長之類。至於財政法院之首席法官，由聯邦財政部長委任之，又有數種行政機關之高級官吏，則由聯邦院委任之。總之，總統之任免權，既多由其他官吏代行，總理及部長之委任，又受政治的支配，而一切任命且須得閣員副署，總統實際行使委任權之時甚少。

總統爲海陸軍大元帥，軍隊則交由國防部負責主持，惟海陸軍之高級官吏，均由總統任命之。又於實行獨裁權，以維持公共治安時，則一切惟總統之命是從。

總統有赦免之權，惟此項權力僅及個人，大赦則由國家法律規定之。

聯邦處分（Reichsexekution） 根據憲法第四十八條，各邦政府若不奉行憲法和法律，總統可用武力強制執行之。但此項權力是可有的，而非強迫的，因此總統可不注意無關重要的事實，亦可採取較和緩的方法。聯邦處分之主要目的，在使聯邦政府可以管理各邦，使之執行其憲法上的職責，維持共和政體，在行政上符合聯邦政府所規定的標準，並執行聯邦的法律。至於聯邦法律與各邦法律是否符合的問題，則由聯邦政府或邦政府呈請高級法院解決之，法院判決後，則由總統執行。按憲法第十四第十五兩條，聯邦法律由邦政府執行，聯邦政府若發現其缺點，可要求其改正，聯邦政府與邦政府意見不一，雙方可請高級法院解決之。憲法未明定法院決議如何執行，以地位言，此種效用當然屬之總統。

但總統究有相當權力，例如一邦如欲脫離聯邦，或各邦有臨時叛變，而不能實行其職權時，總統如得內閣之同意，則不待法院判決，即可採取有效之行動。當然總統之行動，不限於武力一項，可以採取交涉及他種和緩方法。聯邦政府曾用聯邦處分權，於一九二〇年裁制杜任根（Thüringen），於一九二〇年裁制哥塔（Gotha），於一九二三年裁制薩克孫（Saxon）。對於最後一邦，聯邦內閣明白宣言，謂此項權力僅受少數憲法條款之限制。總統可以頒佈命令以維持治安，可以暫行廢棄法律，派遣兵隊，或採取必要之經濟的或財政的政策，並可暫免地方官吏，委派聯邦委員一人主持地方事務，或委託地方官吏執行之。

總統之獨裁權(Diktaturgewalt) 憲約第四十八條第二至第五款，爲獨裁權之根據。總統有維持治安之權，可以應用武力，並可暫停憲法第一一四、一一五、一一七、一一八、一二三、一二四及一五三各條。但於總統實行獨裁權時，即須報告國會，國會反對，則須取消。邦政府在其疆域內，必要時亦得採取同樣政策，若總統或國會反對之，則須取消，詳細規程由聯邦法律規定之。

在詳細研究德國總統之獨裁權以前，須注意下列數點：（一）在他國獨裁權是超憲法的，其性質和實用是反憲法的。德政府之獨裁權，則爲憲法之產物，用以保障憲法。德總統所行使之權力，雖大於德皇，但仍受憲法之管理。在前代宣佈戒嚴時期，一切由軍事首領解決之，不向國會負責。在威瑪憲法之下，總統於行使獨裁權時，須由部長一人副署，部長對國會負責，國會若反對之，則須取消。邦政府於實行獨裁權時，受總統和國會之管理。

（二）在憲法第四十八條下，總統和邦內閣所有之獨裁權，與前代聯邦憲法和最近各邦憲法所載之獨裁權，究竟不同。在後者制度下，祇能於立法機關不開會，或立法機關不能行使職權時，採取非常政策。有獨裁權的性質之命令，須交付立法機關下次會議通過之，立法機關若不同意，則是項政策無效。在威瑪憲法中，無上述二項之規定。總統根據憲法第四十八條，不論國會開會與否，均可頒佈命令。所下命令，不須國會同意，即有效力。其獨裁權非爲立法機關所付予，而爲憲法直接所授予。以理論言，國會之唯一權力，在要求其取消。

（三）德國總統之獨裁權，在兩方面大於美國：（1）可暫行獨裁權的狀況，（2）可採取之政策。美國總統祇

能於叛變及外力侵入時，行使此項權力。在德國，於秩序被擾，或秩序有被擾的危險時，不論爲叛變，或爲經濟擾亂，或爲自然災難，均可行使獨裁權。可採用之方法亦較多，可以採用武力，並可暫停人民的根本權利。

（四）德國憲法雖載明：應以國家法律詳細規定獨裁權，但迄無此項法律。有人以爲德國自革命以後，內國政治常在緊急危難中，獨裁權之行使，除憲法規定外，不應多加限制。逮非常時期過去，再加以確當的規定，未爲晚也。

獨裁權之性質和範圍　德國總統可以採取必要的政策，以維持公安。所下命令有法律的效用，可授權於官吏，使能頒佈有法律效用的命令。可以暫行廢棄現行法律，或成立特別法院。又於實行獨裁權時，不必宣佈戒嚴，即使宣佈戒嚴，仍由文官人員負責辦理，軍事長官則受其指揮。

獨裁權雖爲聯邦官吏行使，但可影響各邦行政，可以自行頒佈條例，暫時代替各邦憲法和各邦法律。但亦有相當限制，例如總統祇能以聯邦政府名義，施行獨裁政策，不能用各邦政府名義行使之，亦不能委任或辭退各邦官吏（僅能暫停其職務）不能解散邦議會，亦不能行使邦政府的立法權。

總統行使獨裁權，受有下列各種限制：（一）總統祇能於嚴重擾亂時期，採取必要的政策，以維持秩序。總統不能援用獨裁權，以變更邦政府的形式，亦不能根本變更其效用，一切政策以恢復原狀爲限。（二）總統於行使此項權力時，受聯邦憲法條款之限制。（三）於公共治安恢復原狀時，一切根據第四十八條所採取之政策，即須

取消不過總統之獨裁權，雖屬臨時性質，雖受種種限制，但究有自行取決之權，並具有很大的權力。

行使獨裁權之方法　在總統行使獨裁權的時候，除用武力和停止人民根本權利兩種方式以外，憲法未曾規定他種維持秩序的方法。但在十數年中，曾經採用下列數種方法，法院尤贊助之：

（一）交涉與協定，雙方讓步。

（二）暫時停止一種或數種根本權利，如取消集會權之類。

（三）總統委任委員一人，授以全權，使能採用任何步驟，以恢復公共秩序。委員直接隸屬內務部長，受其指揮。委員多為各邦官吏，或為地方官吏，由總統授以獨裁權。若為軍事問題，則由陸軍部長管理之。文官行政由文官委員主持之，文官委員由陸軍部長會同內務部長委任之。

（四）總統可以採取各種經濟的或財政的政策，例如一九二三年十月的總統諭令，命經濟部長減低煤炭行會所訂燃料價目。一九二三年十二月頒佈急難租稅法令，大行修改所得稅及他種租稅法律。一九二三和一九二四年之法令，令地方政府替被佔區域人民籌備住所。一九二四年十一月諭令，規定邦政府和地方政府向外國借款時，須得財政部長之許可。

此外尚有數點，頗可注意：（一）於行使獨裁權時，須有簽字的和副署的公文。總統的行動須得總理或部長副署，始能生效。總統所頒法令，有法律效力，在國家公報上宣佈。（二）憲法不許成立特別法院，然總統每每根據

憲法第四十八條，成立特別法院。一九二一年三月成立特別法院，審判非法攜帶武器，及各種擾亂和平之行動。一般人雖以此類法院爲違反憲法，但司法部長及正式法院以之爲特例，而不以之爲例外。（三）總統既得以行使獨裁權，則人民之權利不安全，因法律上的救濟，完全由總統自決之。其實影響個人生活之命令，多由下級機關頒佈之，人民大抵可以陳訴於部長。（四）總統根據憲法第四十八條所發命令，有法律效力，由正式法院施行之，恍若地方法律之一部。

對於獨裁權之管理　總統之獨裁權，亦受有各種管理，若濫用權力，可被彈劾，罷免，並可依法懲治。法院亦得審查其行動是否合法，有無憲法的根據之類。閣員的副署非全爲形式，權力雖屬之總統，有時實際則由內閣行使之。更因內閣與國會之關係，國會除能直接要求取消外，尚能間接作有效力的管理。在國會辯論中，國會常以內閣爲根據憲法第四十八條所頒佈的法令之實際負責人。

總統之命令權　總統所頒佈之命令，計有二類，行政命令和合法命令。（一）行政命令僅能對於總統可以管理的公共機關發生效力，不涉及人民。此項權力不需特別授委，總統既有職能，即有頒佈命令之權，但須有閣員副署。（二）合法的命令有法律的效力，法院須推行之。此類命令直接影響個人的權利，或增加個人的義務，總統若無特別合法的根據則不能頒佈之。德總統所以能頒佈合法的命令，因有下列三種根據：（一）憲法，（二）授權於德皇之舊法律，（三）通過新憲法後所採取之法律。當然，總統所頒佈之命令，受內閣和國會之管理，在相當

範圍內，亦受法院之管理。

總統之權力問題，在近代國家中甚爲重要。總統若爲立法機關所推選，並可爲其罷免，則管理問題比較簡單。若爲人民所選舉，對於立法機關完全獨立，則有極大困難。當憲法委員決定德國總統應由民選時，竭力討論管理問題，有主採取美國總統制，有主嚴密限制總統之行動，結果主張限制總統行動者勝利。總統對於外交，各部組織，指揮海陸軍，赦免，聯邦處分，和維持公安種種方面之權力甚大，然於行使其權力時，憲法備有多種限制和管理，以防止其濫用權力，使其對於一切行動，擔負適當責任。

總統之權力雖大，但不能自行行使之，必須與內閣合作，因一切行動必有閣員副署，始能生效。內閣直接向國會負責，如此國會不須應用立法，以直接干涉行政效用，終能管理總統的行動。國會可投不信任票，推倒內閣，使總統不能行使其行政權。因無人副署，則所發諭令無效，至是總統或須辭職，或則解散國會，訴之於民衆輿論。當然，總統亦受民衆的直接管理，此外如黨派的關係，連任的希望，和彈劾的畏權，皆足以限制總統之專權。

按德國之總統，由人民所推選，職責由憲法所規定，與立法機關無涉，是保存分權的原則，同時採用副署的辦法，以避免絕對分權之弊端，如此行政機關對於立法機關負責，總統亦有相當的獨立地位。當然，總統內閣和國會之相互關係，時時變易，各方之實際權力，亦時時變易，以總統之個人的人格，內閣和閣員的實力，國會中政治的和黨派的狀況，和民衆的輿論爲轉移。

德國中央各部由總統商承內閣組織之，如此可使行政有伸縮餘地，可以適應新狀況，可以根據預算以籌劃行政組織，節省立法機關之時間。德總統之委任權大抵由內閣和其他高級行政官吏主持之，如是委任權變為行政效用，立法機關可使之負責。

憲法載明聯邦政府和各邦政府兩間之關係，並如何強迫各邦，使之服從中央，使之服從聯邦政府之立法的和標準的權力，並實行憲法和國法上所規定之義務。各邦曾否實行其職責一點，由法院判決之，各邦通常服從之。準之憲法，總統可以強迫各邦實行其職責，此類方法之性質不同，自簡單要求和非正式交涉，以至採用極端政策。在德國革命後危難時期之中，總統曾應用各項政策，以阻止各邦變更其政府形式，彈壓各邦所不能平服之叛變，並使各邦實行其應盡之效用。

德總統之最奇特的權力為獨裁權，就是採取各種政策，以恢復公共秩序。根據這種權力，總統可以應用各種方法，以應臨時急變，既不違背憲法，又常受民衆代表之管理。當然，在戰爭或嚴重叛變時期，必須採取嚴厲政策，不過此類政策不能由非正式的和不負責任的機關主持之，應由負責任的人員如總統者主持之。又在急難時期，應予政府機關以相當自由，使能在最短時期內，恢復社會秩序，故暫時停止數種根本權利，實不可避免。倘有適當的法院，使人民有陳訴的地方，則不致過於侵犯人民的權利。所以德總統之獨裁權，在原則上並無重大缺點。不過總統藉此施行特殊經濟政策，又於宣判擾亂公安方面，引起社會非議，足證此項權力究應加以限制。

参考書

F. Abraham, Die politische Machtstellung des Reichspraesidenten. 1925.

G. Anschuetz, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1930.

Dr. Bell, "Das verfassungsrechtliche Verhaeltnis des Reichspraesidenten zu Reichskanzler, Reichsregierung, und Reichsstag" in Deutsche Juristen Zeitung. No. 11. 1925.

Blachley and Oatman, The Government and Administration of Germany. 1928.

J. Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung 1924.

H. Danials, The Rise of the German Republic. 1928.

L. Dupin, Le Président du Reich. 1922.

H. Finer, Theory and Practice of Modern Government. 1932.

C. J. Friedrich. "The Development of the Executive Power in Germany" in American Pol. Sci. Review. April, 1933.

F. Ebert, Kaempfe und Ziele. 1927.

F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1931.

P. Hartung, Der Reichspraesident: Amt und Aufgabe.

J. Hatschke, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. 1931.

H. Herrfahrdt, Die Kabinettbildung nach der Weimarer Verfassung. 1927.

G. von Hindenburg, Paul von Hindinburg. 1932.

T. Hohoff, Die Stellvertretung des Reichspraesidenten. 1927.

C. Horkenbach, Das Deutsche Reich vom 1918 bis heute, 1931, 1932.

W. Huwe, Der Anteil des Reichspraesidenten an der Regierungsbildung im Reich. 1930.

G. Kaiserberg und H. von Welser, Gesetz ueber die Wahl des Reichspraesidenten. 1920.

H. Koehne, Umfang und Grenzen der diktatorischen Befugnisse des Reichspraesidenten. 1931.

H. Lammers, "Die Aufloesung des Reichsstages" in Staats und Selbstverwaltung. No.

4. 1924.

H. Lammers, "Die Stellvertretung des Reichspraesidenten" in Staats und Selbstverwaltung. No. 12. 1925.

O. Meissner, "Der Reichspraesident" in Handbuch der Politik. Bd 3. 1921.

H. von Ribbeck, Kaiser, Reichspraesident und U. S. A. Praesident. 1930.

L. Rogers and Others, "German Political Institutions: Article 48" in Pol. Sci. Quarterly. Dec. 1932.

C. Schmitt, Der Hueter der Verfassung. 1931.

C. Schmitt. "Die Stellvertretung des Reichspraesident" in Deutsche Juristen Zeitung. Jan. 1933.

Schultze-Pfaelzer, Hindenburg. 1931.

F. Schwahn, Von Ebert bis Hindenburg. 1928.

W. Simons, "Die Stellung des Reichspraesidenten" in Deutsche Juristen Zeitung. Jan. 1933.

H. Strauss, Ist der Reichspraesident Reichsbeamter. 1928.

H. Wanderleb, Der Praesidenten in Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reich. 1922.

A. Watson, The Biography of President von Hindenburg. 1930.

R. Wertheimer, Der Einfluss des Reichspraesidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung. 1929.

Wuermeling, Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspraesidenten und der Reichsregierung. Arch Oeff R. Bd 11.

第七節　聯邦內閣

英國內閣之組織和活動，無明文規定。法國憲法對於內閣，亦僅有少數空泛的條例。德國憲法對於內閣之組織和閣員之選任，內閣與國會和聯邦院之關係，內閣之主要效用，以及其他各種事實，則有詳盡的規定。此外尙有法律法令和習慣，可以補充憲法上的規定。

根據憲法第五十二條，內閣有總理一人，部長若干人，無確定數目。一切部長均得出席閣議，並有表決權。部長不必爲國會議員，總統代表可以參加閣議，總統亦常親自出席。

總統委任總理，總理推薦部長，由總統委任。憲法起草人原欲使總統於選擇總理時，有相當自由。以實際狀況言，總統既不能自由選任總理，總理亦不能自由選擇部長，蓋德國政黨甚多，更因採取比例代表制，國會中有各黨代表。自實用新憲法以後，從無一個多數黨，足以自行組織政府者，內閣多爲數黨結合而成。在內閣成立之前，通常經過很多接洽和聯絡，新內閣之政策，多爲調和政策，爲參加數黨所可同意。並支配各黨應派閣員人數，又何黨應得總理一席。總理人選以能集合數黨造成國會中多數爲標準，德國內閣全由混合組織而成，自實行新憲法以至最近，計有十數次內閣之多，通常由三四黨合組之，目前則是一黨專政。

內閣與總統之關係　總統與內閣之關係，爲互相合作和互相制衡的性質，關係之根據在憲法。然實際則以個人的政治的和社會的狀況爲轉移，故隨時有變化之可能。其中重要關係：如總統委任總理和閣員，閣員對於總統行動之副署，總統參加閣議，總統之權力委託於閣員之類。

德總統雖有委任總理和閣員之權，但不能管理之，有下列數種原因：（一）內閣非爲總統或普通法律之產物，其地位乃由憲法所規定，內閣與總統是同等地位，而不爲其附屬機關。（二）閣員所長各部之行動，不向總統負責，而直接向國會負責。（三）總統更動內閣亦須閣員副署，且在下令更動之前，總統須注意國會中之形勢，以及國會對於總理之態度。

總統一切行動，須有閣員副署，是重要權力不由總統單獨行使，須有內閣之眞正合作。以閣員之地位言，似爲總統之主要顧問，不特時與總統協商問題，並提出建議。且總統之正式行動，須有閣員副署，始能生效，是內閣亦爲管理總統之機關。實際總統之多種行動，大都由閣員或內閣所擬議，然後交由總統簽字實行。例如總統之聯邦處分和獨裁權，大抵由內閣行使，同時受國會之監視。

內閣對於本身的行動和總統的行動，既須向國會負責，故總統之行動若與國會之政策相牴觸，或爲閣員所不贊同，內閣可拒絕副署，不與總統合作。總統和內閣共同擁護之政策，若爲國會所反對，則總統可以揚言解散國會，藉以壓迫國會，或正式解散國會，而取決於民衆。

根據憲法第五十五條，內閣議事程序先由內閣議定，交由總統批准。通常總統府辦公處處長可以參加閣議，至於內閣之政策和各部之行動，總理須不時報告總統，有重大問題發生時，總統且可召集閣議，在閣議中總統雖無表決權，但可發表意見。總之，總統與內閣之關係，不在合法方面，而在事實方面，以政治情形和個人人格斷定之。

內閣與國會之關係　德國內閣與國會之關係，不爲演進之結果，乃由一九一九年憲法所規定，與前代憲法大異其趣。德國政黨複雜，從無一黨足以支配全部政府，所以閣員無屬於主要黨派之必要。前章曾謂德國內閣多爲二四黨之混合組織，閣員雖多爲該數黨之主要領袖，但亦有他黨參加，各黨領袖對各黨負責。

根據憲法，總理決定普通政策，並向國會負責（第五十六條）議案須由內閣或國會議員提出（第六十九條，）國會有召請總理和閣員出席國會之權，總理和閣員可以出席國會及其委員會，並有發表意見之權（第三十三條）實際總理對於普通政策所負之責任，與閣員共同擔任之。因混合內閣黨派複雜，內閣之主要政策，在組閣之前已大體議定，以後之增加修正和變更，由總理和其他閣員商定之。當然此項情形產生下列三種結果：（一）政府之政綱，爲三四種不同的政綱之調和政策。（二）總理既不能支配政策，則憲法上所規定對於政策所負責任，當然轉移。（三）甚至因一二閣員不能合作，內閣即須改組。

重要議案大都由內閣以政府議案名義提出國會，私人議員提出者較少，有時國會對於一種問題，要求一種議案，可由內閣擬訂提出。根據憲法第七十三條，若有二十分之一的選民要求將某種議案提交民衆複決，則內閣

須將該案提出國會，並附陳內閣對於該項問題之態度，國會通過則為有效，否則必須提交人民複決。

內閣與聯邦院之關係　聯邦院和其委員會之主席由閣員擔任之，閣員可以參加其會議，並有發言權。內閣對於聯邦院的辯論，影響很大，一方面可向各邦解釋聯邦政府現行政策，一方面又可由各邦代表了解各邦之意見。同時聯邦院之意見，亦可以影響內閣之政策和行動，以與各邦有關係的事實為尤甚。閣員在聯邦院中，可以提起動議，若有三分之一的委員要求開會，內閣即須召集會議。

內閣在提出議案於國會之前，須徵求聯邦院之同意，因此在通過法律之前，內閣可以明瞭各邦對於該項法律之意見。至於內閣所準備之議案，不能得聯邦院之同意，或聯邦院所提出之議案，不能得內閣之同意時，則議案上須附加反對方面意見，然後提出國會。

內閣須將國事之進行，報告聯邦院，又於研究重要問題時，部長須與有關係的聯邦院委員會磋商。部長所頒佈之法令，若須由邦政府執行，或整理鐵道郵政和他項交通上之法令，均須得聯邦院之批准，因此聯邦院亦得以管理內閣。財政部長每年須將上年度預算執行狀況，報告聯邦院和國會，聯邦院稽核其賬目，並表決之，以卸去該部上年度之責任。

總理在內閣中之地位　根據憲法，總理之地位與其他閣員有數種異點：（1）選任總理與選任閣員不同，總理由總統選任，一切閣員則由總理提名，交由總統任命。（2）總理為內閣之主席，贊成和反對兩方票數相等時，總

理可以獨自取決之。(3)總理策劃政策之大綱，閣員僅能貢獻意見，閣員既由總理所選擇，總理應能相當管理之。但考之事實，則又不然，計有下列數種原因：(1)總理不能自由選擇閣員，大都由各黨領袖商定之。(2)閣員對於國會負責，而不向總理負責。閣員雖須擁護普通政策，總理雖有進退閣員之權，然在國會中有背景之閣員，總理實無法支配之。(3)閣員由總統罷免之，閣員之罷免和委任，大抵根據該黨之態度和影響，總理未可獨自取決之。(4)總理並非閣員之高級官吏，亦不主持行政，其主要效用在形成內閣之全部政策，調劑各部活動。總理因為內閣主席，然不因此而有特殊權力，除有少數微小特權，如表決時人數相等之最後決議權之類，總理與閣員實處平等地位。

憲法規定總理之效用，在斷定內閣之政策，試以提高其地位。考之近日實施狀況，則內閣之政策，多由閣員全體討論之。然則內閣之政策，究由總理獨自負責，抑由全體閣員負責。這個問題很難答復，大概總理不因為政府的政策是由多數議決而不負責，在實際和名義上仍獨自負責，總理倒則內閣亦倒。

內閣是統一的　前段曾謂內閣為混合組織，各黨黨員對於各黨負責，此係黨派狀況。以行政和對於外界(總統國會各邦之類)之關係言，則各部長管理部務，總理主持普通政策，整個內閣亦有多種共同的效用。通常議案由有關係的部長起草，若與數部有關，則由數部共同擬稿。所作建議，若能得內閣之同意，則由有關係的部長提出聯邦院和國會，有時亦須提出聯邦經濟院，在國會內亦由其辯護。國會提起修正，則將議案交回閣議，若有重

要修正，國會或其委員會須通告內閣，並與之協商。提出聯邦院和國會等項機關之議案，不論閣員之意見是否一致，必須共同擁護之，閣員個人不得反對共同意見。

整個內閣表決之事務，有以下各種：（一）內閣提出國會之議案；（二）內閣對於聯邦院所提議案不同意時，對於國會之解釋；（三）內閣對於聯邦經濟院所提議案之意見；（四）內閣所擬訂之辦事規程；（五）成立顧問機關；（六）通過預算草案之類。此外內閣對於其他各項問題亦可討論，並可表決之，又各部間發生糾紛，不能自行解決時，可提交內閣討論之。但閣員與總理兩間之爭執，不能提出閣議，因關於普通政策問題，完全由總理取決之。

根據內閣辦事規程，凡屬提交閣議之事務，先由多數部長討論，然後提出閣議，以防內閣事務之過繁也。旋因經濟的和政治的狀況，政治上發現有內閣內閣之稱。一九二三年之預算法，大行增高財政部長之地位，間接亦增高總理之地位。當預算案提出內閣時，凡財政部長反對列入之項目，若爲重要問題，可由有關係部長要求內閣表決之。又國會議長和審計院所建議之變更，須由內閣和財政部長討論執行之，若內閣議決加入之條款，違反財政部長之意見，財政部長可以否決之。但內閣若能繼續多數通過，總理並與多數閣員之意見相同，始能將該類條款列入預算。總理若不反對財政部長之否決，則多數閣員亦不能管理財政。因此有人宜稱關於財務事項，總理和財政部長爲內閣，普通政策通常由總理副總理財政部長外交部長商定之。

部長及其效用　部長為閣員，又為一部之長，但亦有不長部的部長。閣員非必為多數黨黨員，亦不必為國會議員，以專家而任部長者，亦不乏人。

內閣須得國會信任，整個內閣或各個閣員，失去國會信任，則必辭退。德國倒閣大都由於政治狀況之演變，不待國會眞正通過不信任案。根據國會規程，若得國會許可，不信任動議可以隨時提出。根據普通國會習慣，國會對於全體內閣通過信任案後，不得即行對於一個部長提出不信任案。

各個部長之事務，由總統下令規定之，各部對於事務上之非正式的修正，可由總理和有關係部長商定之，否則須由內閣公決。德國有多種法律，將不同的效用分配於內閣和閣員，如一九二三年之預算案，予財政部長以多種職務和權力至於各部的詳細效用（參考 Blachly and Oatman 第六章）普泛言之，有下列數種：（一）行政，（二）對於聯邦政府之監視，（三）對於各邦之監視。

內閣之命令權　內閣於實行其效用時，所頒佈之各種命令，可分為二類：（一）行政命令，為附屬行政機關於實施法律時，所必須遵守者。（二）合法的命令，有法律的效用，為一切人民所必須遵守者。行政命令可由行政機關斟酌頒佈之，合法的命令則須有合法的根據。當然內閣所頒佈之命令，常由聯邦法律修正之，或廢棄之，但國會不以之為不信任票。

內閣所受之管理　內閣所受之管理，可分以下四類說明之：

（一）憲法和立法的管理：德國內閣非由習慣發展而成，乃由成文的憲法所成立之政府機關，憲法本身在多種方面管理內閣。內閣亦受多種法律之管理，正式法院於審查法令是否合法時，對於內閣亦有相當管理權。

（二）內閣所受總統之管理甚小，然總統之政治的和個人的影響很大。

（三）內閣所受聯邦院之管理，計有兩種：（一）內閣所擬議案，須得聯邦院同意，不同意亦可提出。（二）內閣對於實施聯邦法律和關於交通上所須佈之命令，亦須得聯邦院之同意。此外內閣須將國事之進行，以及與各邦有關係之問題，隨時報告聯邦院。

（四）內閣所受國會之管理，自爲最重要的：例如內閣須得國會之信任，不信任則須辭職；國會有彈劾部長之權，更可應用立法權，以管理內閣；國會亦可通過法律，修正內閣之命令；更可於表決預算時，變更行政計劃。此外國會可以召請閣員出席國會，要求報告，提出詢問和質問之類，均爲有效力之管理。

但內閣並非完全受制於國會，內閣大抵爲立法機關所信任的領袖，因爲不得其信任，則內閣不能存在。內閣須規定國會所可接受之政策，使能通過國會，並處理全國行政事宜，故對於國會聯邦院和總統實處於領導的地位。

德國中央各部的組織，亦如其他各國，時時變更，以適應變換的政治狀況。以下所述，根據最近之官報。

總理署（Kanzlei）管理總理與部長政治團體公共機關以及報界間之交涉，注意整個內閣之事務，並供給總理以各種問題上所需要之材料和消息。總理署之組織，與其他各部大致相同，有秘書長司長各科辦事人員和各級法律顧問。總理署在南德巴央邦內，設有辦公處，由聯邦大使主持，與邦政府接洽要公。

(1)外交部（Auswaertiges Amt）。

(2)內政部（Reichsministerium des Innern）主持一切不屬於其他各部之內國政策和行政，計分三司：

（一）憲法行政和文官制度，（二）衛生和公濟，（三）教育。

(3)財政部（Reichsfinanzministerium）。

(4)經濟部（Reichswirtschaftsministerium）主持一切不隸屬農食部郵電交通部和勞工部之一切經濟事宜。

(5)勞工部（Reichsarbeitsministerium）

(6)司法部（Reichsjustizministerium）

(7)國防部（Reichswehrministerium）

(8)郵電交通部（Reichspost-und Verkehrsministerium）

（9）食品農業部(Reichsministerium fuer Ernahrung und Landwirtsc)

德國聯邦內閣雖爲憲法的產物，若僅研究憲法，究亦不能了解之。因憲法上的條例不完全，更因條例不能適應實際政治狀況，法律和習慣曾經產生重要的變更，其要因端在政黨之複雜。更因採取比例代表制，使國會中絕無眞正多數黨，內閣通常爲數派之結合。結果總理之實際地位，不全如憲法所規定，內閣之政策，遂爲多數領袖間之調和政策。而閣員之人選問題，遂亦受政黨之影響，閣員之選擇，以能得各黨贊同爲標準。國會對於內閣政策之信任案，有時以政潮爲轉移。

聯邦政府監視各邦政府執行聯邦法律，其主要責任由內閣擔負之。內閣發行普通訓令，派員赴各邦調查，可以要求邦政府改進其缺點，並可利用第四十八條下總統之特權。但亦有司法上的救濟，使聯邦政府不能濫用權力。

根據德國公法的原則，凡屬行使重要權力的機關，必受有相當的管理。內閣受國會之政治的管理，受法院和聯邦院之司法的和行政的管理，並受法院之民事的和刑事的管理。使其所頒命令，在憲法規定之內，並適合政治的經濟的和社會的各種狀況。

總之，德國之內閣系統，雖與其他採行國會制國家的內閣，大致相同，然亦有其特殊的進展。例如預算法所賦予總理和財政部長之財政權，內閣和聯邦院兩間之關係，以及閣員擔任聯邦院主席之類，均爲學者所應注意者

也、

参考書

Dr. Bell, "Das verfassungsrechtliche Verhaeltnis des Reichspraesidenten zu Reichskanzler, Reichsregierung, und Reichsstag" in Deutsche Juristen Zeitung. No. 11, 1925.

Blachly and Oatman, The Government and Administration of Germany. 1928.

Brecht, Die Geschaeftsordnung der Reichsministerien, ihre staatrechtliche und geschaeftstechnische Bedeutung. 1927.

H. Finer, Theory and Practice of Modern Government. 1932.

C. J. Friedrich, "The Development of the Executive Power in Germany" in American Pol. Sci. Review. April, 1933.

F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1931.

J. Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 1931.

H. Haussmann, Die Bueroreform als Teil der Verwaltungsreform. 1925.

Herfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis, 1927.

F. Glum, Die staatrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. 1925.

C. Horkenbach, Das Deutsche Reich von 1918 bis Heute, 1931, 1932.

W. Huwe, Der Anteil des Reichspraesidenten an der Regierungsbildung im Reich. 1930.

W. Jellinek, Verwaltungsrecht. 1931.

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 1930.

Noell von der Nahmer, "Reichspraesident, Reichskanzler und Reichsminister" in Preuss. Verwaltungsblatt. Bd. 48. 1927.

L. Rogers and others, "Aspects of German Political Institutions President and Cabinet" in Pol, Sci, Quarterly. Sept. 1932.

A. Rosenberg, Die Entstehung der deutschen Republic. 1928.

W. Schotte, Papen, Schleicher, Gaul. 1932.

R. Wertheimer, Der **Einfluss des Reichspraesidenten auf** die Gestaltung der **Reich**-sregierung. 1929.

E. Wolgast, Die Kampfregierung. 1929.

第八節　司法

大凡曾經研究德國歷史之人，可知在德國前此分離的狀況下，不易產生統一的法律系統。不過，在前代究亦有數種力量使法律漸有統一之趨勢。例如在中世紀，羅馬（民法）法頗爲各地所採用，此外自然法的意念至爲流行。但在神聖羅馬帝國統治下，和一八一五年邦聯之自主區域內，大抵自成其法律系統。故於一八六七年德國眞正統一時期，北德意志邦聯數十區域之中，各有不同的民法和刑法。以普魯士邦言，情形至爲奇特，遠在一八五一年，即已採取統一的刑法。以民法言，舊有各省通行一七九四年所宣佈之 Allgemeine Landrechte，萊茵各省保留拿破侖法典(Code Napoléan)；在婆滿（Pommern）區域中，雅典法大部分尙能存在；至於由一八六六年戰爭所獲得之疆域，則各有其本地法律系統。並且各地產生多種風俗習慣，使法律系統愈益混亂。至十九世紀前期和中期，德人生活逐漸統一，多數法學家和團體主張統一法律，但直至一八七一年德帝國成立時期，始能積極進行。

自一八六七年以後，德國各邦已設有立法機關，可以制訂通行各邦之法律。至一八七〇年，北德意志邦聯採取統一的刑法，後更推行於全國。至一八七三年，於修正帝國憲法後，聯邦院和國會對於全部刑法和民法以及司

法程序方面得有普通立法權，帝國政府既得有此項權力卽從事改良司法，並以改良司法程序入手，同時成立委員會，授以擬訂法院組織民事程序和刑事程序各項法典。民事法於一八七二年公佈在審判公開和迅速方面頗多改進，爲社會所歡迎。所擬刑事法上之各種建議，如廢除陪審制之類，則受激烈之反對。以後這三種報告交由另一委員會審查，而關於法院組織和刑事程序之原有擬議，爲後者所根本改訂。改訂後各項修正案爲國會所採用，並於一八七四年十月一日正式有效。

自一八七四年以至一八八七年，有法家和教授所組織之委員會，從事制定民法工作，並提出擬案。後復另行組織委員會，工作數年之久，始提出修正案，於一八九六年爲國會所採納，並於一九〇〇年正月一日爲有效，卽現今所稱爲德國民事法(Buergerliches Gesetzbuch)，而爲一般批評家所稱道。這種民法至爲完備，概括下列各種問題：如義務之整合，家庭法，遺傳法，和事物法之類，後雖屢經修正，迄未喪失其原有性質。

北德意志邦聯於普法戰爭以後，曾經採取統一的刑事法，至帝國成立以後繼續有效。後刑理學進展甚速，開明的法理家主張改訂刑法，政府於一九〇六年成立一個委員會，於三年後提出報告，此項報告引起多種反對建議。政府於一九一一年，另行組織一個委員會，並於一九一三年提出報告，後大戰勃發，這種報告遂被束之高閣。直至一九二五年，始有刑法初稿提至聯邦院，通過後更提出國會，國會未能卽行通過，故終爲擬議。

德國雖由各邦組合而成，不像美國聯邦政府有聯邦法院，各州有各州之法院。自一八六九年以後，雖曾於萊

卜萊西(Leipzig)市成立聯邦最高法院(Reichsgericht)，威瑪憲法規定司法權由聯邦最高法院和各邦法院行使之，實際司法事宜大抵由各邦法院受理和判決。但各邦法院則嚴受聯邦政府之管理，國社黨取得政權以後，尤其如此。各邦法院之組織，由聯邦法律規定之，其權力由聯邦法例擬訂之，其司法程序須遵照聯邦法典之規定。此外尙有下列兩種事實，促進司法上之統一：（一）一邦法院之判決和命令，其他各邦之法院均須尊重之。（二）聯邦政府可以全權管理上訴權。總之：今日之德國司法系統，已逐漸趨於統一。

德國現有下列各種法院：（一）普通法院，（二）特別法院，（三）行政法院，（四）國家高級法院(Staatsgerichtshop)。

普通法院計有四級：最下爲地方法院(Amtsgericht)，在一九三一年計有一千七百三十一所。地方法院對於一千馬克以上之民事案件，和十年監禁以下之刑事案件，均可自審。地方法院僅有法官一人，通常並不採用陪審制。若有重要案件，則由人民法官(Schoeffen)二人協助之，人民法官由抽籤方法選定，在審判上與正式法官有同等權力。

地方法院之上爲邦法院(Landgerichte)，至一九三一年計有一百五十九所。各個邦法院有主席法官一人，法官人數不等，通常分爲民事庭和刑事庭，亦可成立他庭，如商務庭(Kammer fuer Handelssachen)之類。邦法院所可受審之民事案件的範圍甚廣，並可聽審下級法院對於民刑案件之上訴。邦法院附設特別陪審法院

（Schwurgerichte），協助邦法官以審理多種刑事案件。不過德國之陪審制，與英美究屬不同。因協助正式法官三人之陪審法官六人，在進行審理和判決刑罰方面，其地位和職責，與正式法官無或稍異。

邦司法之最高機關為邦最高法院（Oberlandesgerichte）,至一九三一年全國計有二十七所。邦最高法院大抵分為民事和刑事兩庭，各庭所有法官三名至五名不等，可以直接審理重大刑事案件，但其大部分工作則屬批閱低級法院之判決。

最上為聯邦最高法院（Reichsgerichte），這是普通法院中之唯一聯邦法院。在民事問題方面，聯邦最高法院可以復審各邦最高法院之判決，並解決關於邦最高法院不受理邦法院之上訴的問題。其刑事庭可以直接受理關於叛逆行為上之案件，並可復審陪審法院或邦法院之有爭執的判決。若得聯邦政府或邦政府之請求（個人亦得請求，）聯邦最高法院可以判決：一邦之法律與聯邦憲法或聯邦法律是否抵觸。聯邦最高法院計有法官百零二名之多，居於司法系統之最上層，實為重要司法機關。

直至一九三三年，各邦法官由各邦政府委任之。聯邦最高法院之法官，則由聯邦總統根據聯邦院之舉薦委任之。到了最近，法官全由聯邦政府委任之。法官之訓練和資格，由聯邦法律規定，直至一九三三年，各邦可以自由增訂之。法官候補人通常曾在大學法科研究法學三年，然後參加嚴格的考試。考試及格後，再在聯邦最高法院以下各級法院內練習三年，然後經過第二次嚴格考試。及格後可被委為助理法官，或即執行律師職務。候補人受委

爲法官之後，其職位則受有保障，並爲終身職，不得任意罷免，遷調亦須得其同意。薪俸不得減少，並不受行政和立法機關之干涉。法官之權利若受侵犯，尙有各種救濟辦法。凡此種種，其目的在維持極端的司法獨立。

根據威瑪憲法第一〇八條，聯邦政府通過法律成立國家高級法院(Staatsgerichtshof)審理一部分固定案件。關於電報郵政以及關於鐵路移交於聯邦政府上之各種訴訟，均歸於國家高級法院審理之。對於聯邦總統，總理，或部長之彈劾程序，亦由這個法院辦理之。此外如聯邦政府與各邦政府在執行聯邦法律上，意見不一致時期，聯邦政府與各邦政府在其他方面之爭議，以及各邦間之爭議，凡非其他法院所能解決者，統由聯邦最高法院解決之。審理關於公用事業上之案件時，此院則由聯邦最高法院之主席和法官一人，普邦高級行政法院之法官一人，又聯邦院和國會各推代表二人組織之。於主持彈劾程序時，此院由聯邦最高法院主席，薩克森，巴央，和普魯士三邦高級行政法院法官各一人，又聯邦最高法院法官三人組織之。關於聯邦法律和各邦法律上之衝突問題，一九二〇年聯邦法律規定改由聯邦最高法院解決之。

德國承認普通法和行政法之別，因而成立兩種法院，處理兩種不同的法律。不過在德國尙未組織絕對統一的行政法院系統，因有各種不同的法院，辦理關於國家鐵道，軍務和社會保險法上之案件，各邦復自有其司法系統。威瑪憲法規定成立聯邦行政法院，以爲行政法院之最高峯，但迄未成立。各邦之司法制度至不相同，在小邦內祇有一級行政法院，大邦則有二三級之多，大抵根據行政區域而組織。在有些邦內，行政法院以內之人員，不爲行

政官吏在多數邦內，行政法院大抵由行政官吏組織之。各邦之高級行政法院亦復不同，有些完全獨立，有些一部分獨立，有些在組織和人員上與邦內閣或普通民事法院有密切關係。多數德國法理學家認爲行政法院之統一，爲當今之緊迫需要。

參考書

Blachly and Oatman, The Government and Administration of Germany. 1928.

H. B Davis, "The German Labour Courts" in Pol. Sci. Quarterly. Sept, 1929.

H. G. Gerland, "The German Draft Penal Code and its Place in the History of Penal Law," Jour. of Compar. Legis. and Internat. Law. Feb, 1929.

F. K. Kriiger, Government and Politics of Germany.

Lammers=Simons, Die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofs fuer das Deutschen Reich. 1929.

G. Lassar, "Administrative Jurisdiction in Germany" Economica. June, 1927.

Schlegerberger, Das Gerichtsverfassungsgesetz. 1925.

R. Schoerder, Deutsche Rechtsgeschichte. 1929.

E. J. Schuster, Principles of German Civil Law. 1907.

H. Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1931.

C. H. Wang, The German Civil Code. 1907.

第九節　聯邦政府與各邦政府兩間之關係

德國聯邦憲法第一條，宣佈德國為共和國，最高權力得之於人民。第二條謂聯邦 (Reich) 之疆域，合各邦 (Länder) 之疆域而成，所以 (Reich) 是聯邦政府。

憲法第十七條規定：各邦應有共和式的憲法，推選民衆代表，須按照比例代表制的原則，並須採用普遍的平等的直接的和秘密的選舉權。邦內閣須得邦立法機關之信任，是邦政府亦須採取國會制。

憲法規定聯邦選舉法，適用於地方選舉。但根據邦法律，地方政府對於選舉權之行使，可以規定居留時期之限制。聯邦選舉和邦選舉既無居留時期的規定，所以在聯邦政府和各邦政府舉行選舉的時候，一邦人民若在他邦之內，仍可參加選舉。

戰後德國喪失疆土，後又經一度整理，計有下列各邦：Preussen, Bayern, Saxon, Wuerttemberg, Baden, Thueringen, Hesse, Hamburg, Mecklenberg-Schwerin, Anhalt, Oldenburg, Brunswick, Bremen, Lippe-Detmold, Luebeck, Mecklenberg-Strelitz, Waldeck, Schaumburg-Lippe。

疆土的組織　變更疆土的權力，為聯邦中重要問題。德國憲法一方面擔保各邦之自治權，並注意當地人民

之意向，一方面則將最後決斷權歸之聯邦政府。憲法第二條規定其他區域人民議決加入德國聯邦，可由國會通過法律接受之。憲法第十八條對於疆土的變更有詳盡的規定，一切最後決議權均歸之聯邦立法機關。而根本原則則以國分爲邦，其目的在促進民族之經濟的和文化的進步。此點有兩種意義：（一）變更疆土應根據人民自決，（二）疆土分配在謀公共幸福。此後若在國內成立新邦，立法機關應採修正憲法的手續。若相關各邦贊成是項變更則逕行採用普通法律手續。若得當地人民之贊助，或爲國家利益之所需，亦可逕由普通法律通過之。人民之意向，可由民衆複決探悉之，倘三分之一的人民要求民衆複決，內閣須下令舉行之，內閣亦可自動下令舉行之。由疆域分合上所發生之財產分配問題，則由國家最高法院解決之。又對外所訂條約，涉及疆土變更，若得邦政府之許可，由聯邦政府交涉簽定之。對於渺無人煙之區域，聯邦政府可自由變更之；對於其他各種區域，須由聯邦政府通過法律，始能變更。

統觀以上各點，可知聯邦政府於變更疆土方面，所有權力甚大。聯邦政府可以聯合小邦，以謀行政上之效率和經濟，並可將大邦分爲較小區域，使行政簡單化。如杜任根（Thüringen）由七個小邦合組而成，又柯博克（Coburg）併於巴央，足證邦界尚有伸縮性。

立法權之分配　德國憲法規定國家事務由聯邦政府主持之，各邦事務由各邦政府主持之。憲法列舉聯邦政府所有各項權力，其餘則屬之各邦政府，此種原則與美相近。但在德則尚有可注意之點：（一）德國聯邦政府

所有權力大於美國聯邦政府，邦政府所有權力，則小於美國州政府。（二）聯邦立法機關可自行修正憲法，不須由各邦或人民批准之。聯邦政府可自行增加其權力，或變更其行政系統，以致影響各邦，此即所謂 Kompetenz-Kompetenz 是也。這種辦法使聯邦政府之地位強於各邦政府。

憲法載明聯邦政府之權力，可分爲四大類：

（一）獨有權 (Exklusiv) 之範圍如下：外交，殖民事務，公民權，居留與遷徙，國防，貨幣，關稅，郵電之類。

（二）會同權 (Mitwirkend) 則概括司法，出版，結社，公濟，衛生，公有天然利源，經濟事業，保險，工商業，航商，交通等類立法權。聯邦政府有管理租稅及他種收入之權，若影響他邦之收入，則須注意其財政上的需要。憲法授予聯邦政府之財政權甚大，實因當時聯邦政府須償付戰債，並因其財政狀況不甚穩固。會同權根據下列原則實施之，凡未授予於聯邦政府之一切職權，在聯邦政府未行使之前，統由各邦政府主持之。聯邦法律與邦法律衝突時，以聯邦法律爲標準。至於有無衝突的問題，則由高級法庭判決之。各邦法律凡使天然利源工商業生產分配有社會化之形勢，以致影響全國利益，可由聯邦內閣否決之。

（三）可有權 (Freistehend)：聯邦政府於提倡公共幸福和維持公共治安各種方面，能行使可有權，此類事務若有整治之必要，可訂立統一的規程。當然這兩種權力的範圍與時效極大，故聯邦政府在這兩方面之權力亦極大，其實聯邦政府所須通過之一切政策，皆可在此兩種名義下實現之。又聯邦法律既由各邦執行，所以聯邦

於行使可有權時，可以大行變更各邦政府之行政機關。

（四）標準權（Normativ）：聯邦政府對於宗教教育土地等項問題，有規定實施的原則之權力。聯邦政府對於邦稅的徵收，可規定保護社會利益的原則。對於影響國家收入和商務上的邦稅，徵收複稅，以及工商業之過量擔負種種方面，亦可規定防止的原則。總之，標準權使聯邦政府於各種文化及社會事業行政方面，有廣大的管理權。

統觀以上各點，可知由國邦分權，聯邦政府所得權力過大，對於多數重要問題，或能直接管理之，或可用標準權以管理之。當然聯邦院中亦有各邦代表，不過彼輩雖有制止損害各邦利益上的立法之權力，究亦受有限制，請於下章說明之。

關於各邦政府立法活動之範圍，則有下列數項。

（一）農林事業

（二）美術與美術工藝

（三）公濟和公安

（四）房舍與邦內殖民地（有限制）

（五）地方官吏法（但官吏薪俸方面則受有限制）

（六）地方自治

（七）關於宗教與教育上之立法（有限制）

（八）租稅（關於種類數量估值及分配各方面受有嚴格之限制）

吾人比較邦政府與聯邦政府之立法權，可知邦政府似爲聯邦政府之行政分區，略有立法權而已。但邦政府之立法權雖小，究未失去邦之個性，聯邦政府與各邦時有爭議，可知邦內人民對於各邦之獨立，擁護不遺餘力。

行政權之分配　聯邦政府之行政權可分爲兩大類：（一）聯邦政府直接施行之事務；（二）在聯邦政府監視之下，由邦政府和地方政府代行之事務。

（一）聯邦政府直接施行之事務不特繁多，且極重要，可復分爲二類。（1）由聯邦政府單獨執行之效用，則有外交，國防，殖民事務，關稅和租稅，預算，郵電，鐵道和水道，海上浮標，德國商船之類。（2）由聯邦政府直接施行，而非單獨行使之效用，則有保險，慈善，勞工，衛生，檢查電影，編訂統計，整理商業，農林，探警，專賣證等項。

（二）在聯邦政府監視之下，由邦政府和地方政府代行之事務。憲法規定：國家法律在無其他規定時，統由各邦政府執行之。根據憲法第十五條，凡屬聯邦政府有立法權之事務，在邦政府執行時，聯邦內閣皆有監視之權。邦政府對於憲法或聯邦法律所規定之任務，未能實行，總統有採用武力，強迫其執行之權。

按聯邦政府法律由邦政府執行，各邦行政工作由聯邦內閣監視之，此種原則在德並非創制，一八七一年憲

法已有此種規定。當然邦政府亦有立法權，可以直接施行，亦可將詳細行政付託於各級地方政府代行之。

聯邦政府如何管理各邦　聯邦政府的地位所以高於各邦，不特因為權力之分配，並因其能實施有效力之管理方法，總計可分為三類，以下分別解釋之。

（一）立法和司法管理之方法　憲法規定：聯邦法律統治各邦法律，關於各邦法律是否與聯邦法律衝突的問題，可由聯邦政府或邦政府請求高等法院判決之，總統執行法院之判決。各邦施行聯邦法律時，亦受有司法上的管理。按憲法第十五條，邦政府執行聯邦法律有缺點時，聯邦內閣有要求其改善之權。聯邦內閣與邦內閣意見不一致時，雙方可請高級法庭判決之。邦政府對於邦租稅法律與聯邦財政部長之意見有衝突，或聯邦財政部以邦租稅法律與聯邦法律有牴觸時，則由聯邦財政法院判決之。當然邦政府所受司法上的管理，並不因此而損失權利，因法院究非中央政府之工具，其主要效用在保護聯邦政府和邦政府雙方之憲法權力。

（二）聯邦內閣所行使之行政管理　前段曾謂：除法律另有規定外，聯邦法律皆由各邦執行。聯邦內閣監視聯邦法律之執行，可以頒發普通執行規程，可以派員至各邦視察。若得邦政府之許可，並可調查一切下級地方政府。當然聯邦政府所頒佈之行政規程，若由邦機關實施之，則須得聯邦院之同意。一切監視和頒發命令之權，雖屬於整個聯邦內閣，但於頒佈之後，通常由各部分別執行之。若有爭執問題，一至高級法院，則部長與內閣均不負責，變為聯邦政府與邦政府兩間之問題。

（三）總統之執行管理權　憲法中有數種條文，規定總統有聯邦處分權。前段曾經說及總統必須執行高級法院之判決，惟執行之方法，則未曾標明。祇有憲法第四十八條規定：邦政府若不實行憲法，或聯邦法律所規定之職責，總統可用兵力強迫其執行。但總統能否自動執行，抑須根據法院之判決，德國公法學者意見不一。根據第四十八條，德國境內若有嚴重擾亂時，總統有維持公共治安之權。在實行此種權力時，總統可以自由判斷，或自由執行內閣之決議。

邦政府雖受重重管理，究非完全處於被動地位。德國南部人民嚴護邦權，抗拒中央擴張權力。故欲廢除各邦，採取統一政府，目前雖尚有困難，但最近主張大行擴張中央權力者，頗不乏人，並建議重行劃分地方政府，以爲非如此不能獲得強固的有效率的和經濟的政府。

在德國，一般人對於聯邦政府和各邦政府兩間之關係，均不滿意，認爲有重行整理之必要。結果於一九二八年正月，聯邦內閣召集各邦代表在柏林開會，研究改進的方法。此次會議所作報告，亦認爲聯邦憲法所規定聯邦政府和各邦兩方關係，不甚圓滿，急需根本的改良。當時與會人員對於應否增加統一的權力，或維持聯邦政府和各邦間的分權，意見雖不一致，但大體皆認爲應當成立一種強固的國家權力。

當時所提出之改革方案，則有下列數種：（一）聯邦內閣主張財力薄弱之邦政府，應將數種適當的行政部分，交由聯邦政府主持之，聯邦內閣應當設法使小邦便於歸併於鄰近大邦。（二）前內政部長柯赫微索（Eerich

Koch-Weser）除提出多種改革計劃外，極力攻擊邦政府之議會政治。認爲聯邦政府尚可採取國會制，解決重要政治問題，邦政府祇應有行政效用。（三）另有一部分人士對於柯赫氏之主張，雖表示相當贊同，卻不主張卽時廢棄邦議會制度。但亦以爲聯邦政府急應採取適當步驟，以減少行政經費，並使行政機關簡單化，而不致影響行政效率，（四）洛梅歐（Lohmeyer）主張將全國分爲若干邦或省，僅予以自治權，授以固定的效用，使其獨立施行之；此外中央政府尤應擬訂統一的市法和團區法。

各方所提改良方案雖多，而實際施行則有重大困難。因爲在普魯士邦內，尚有少數小邦，若廢棄之，則必大增普邦之權力。又德國全境若分爲適當的行政分區，則須瓜分普邦，普邦若分爲多數區域，則普邦在國會中之代表人數勢必大增，必能支配全國政治，是又爲其他各邦所不願聞。而且南德各邦之政治組織，以及一般人對於邦政府之組織和地位上的觀念，均與普邦不同。凡此種種，均爲改組計劃上之重大障礙，改組計劃之不易實現，非無因也。

參考書

Aretin, Das bayerische Problem. 1924.

B. Baumgartner, Das Reich und die Laender. 1923

Billfinger, der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. 1923.

Cohn, Die Reichsaufsicht ueber die Laender. 1921.

Cohn, Die Stellung Preussens im deutschen Staatsrecht.

H. G. Fickeer, Vertragliche Beziehring Zwischen Gesamtstaat im Deutschen Reich. 1928.

Kitz, Reichsland Preussen, 1926.

Koch=Weser, Einheitsstaat und Selbstverwaltung. 1928.

Hoepker=Aschoff, Deutscher Einheitsstaat. 1928.

M. G. Loeben, Der Staat Sachsen und das neue Reich. 1929.

Preuss, Reich and Laender. 1928.

Schoppmeier, Der Einfluss Preussens auf die Gesetzgebung des Reichs. 1929.

Triepel, Streitigkeiten Zwischen Reich und Laender. 1923.

Triepel. Die Reichsaufsicht. 1917.

Denkschrift des "Bundes zur Erneuerung des Reichs." 1928.

第十節　邦(Laender)政府和邦行政

德國原有十八邦，疆域與人口至爲懸殊。普魯士邦爲最大，約計一一二六〇〇方英里，人口約三千八百萬。最小者爲呂伯克（Lübeck），計一一五方英里，人口約十二萬。安哈特（Anhalt），朴讓斯微克（Brunswick）和瓦達克（Waldeck）存在於普魯士邦內，歐戰後東普魯士爲波蘭所隔斷，各邦疆界不整齊，對於行政上當然有不便利之處。後各邦疆界漸有變更，將來必更有合理的整理。

歐戰以後，各邦先後採用新憲法，通常極其簡略，規定各邦的組織形式和職權，立法和行政機關，財政系統，地方自治，宗教和教育之類。

各邦政府均受聯邦憲法的管理，聯邦憲法第十七條規定：邦政府應爲共和的形式，邦選舉法的標準以及邦內閣應得有邦立法機關的信任之類。此外聯邦法律和命令對於邦政府和邦行政亦有相當影響，又司法（行政法院除外）和財政系統由聯邦政府規定，聯邦政府對於重要事務擬定應遵守之標準。

邦立法機關　在德國各邦內，立法機關爲一院制，普通稱爲（Landtag）；在漢堡（Hamburg）和呂伯克（Lübeck）則稱爲（Bürgerschaft）。議員由人民直接選舉，採用普及的直接的平等的和祕密的選舉法，並根據

比例代表制，男女均有選舉權。議員數目無明文規定，普魯士以人口為標準，任期三四年不等。

邦議會為立法機關，對於行政亦為監督機關，在數種邦憲法內，並特別規定後點。法律應由邦部長宣佈一點，已成為普通原則。邦憲法規定：邦內閣和各部部長須得有邦議會之信任，失去信任則須辭職。在多數邦內，不信任案須用書面，並須有三分之一或四分之一的議員簽名，且於正式表決之前數日，即須記載於議事錄上，並須得多數贊成，始能通過。在巴央，不信任案須有邦議員三十人簽名，以書面通告總理，並於五日內討論之。部長若未辭職，須親自出席，若不出席，議會亦可討論，由多數取決之。普魯士憲法規定：邦議會對於邦內閣或各個閣員可提不信任案，但不能於內閣建議解散國會之後提出，不信任案須有議員三十人連署，並有半數以上之通過。

邦議會可以成立調查委員會，以管理邦行政機關，多數邦憲法均有此項規訂。在巴央普魯士和沙克森各邦內，祇須有五分之一議員要求，即可成立。如此議會中少數派可於任何時期內建議調查，使立法機關易於管理行政。調查委員會通常具有很大權力，可以採集證據，召集證人，調閱公文，請求法院和其他機關之協助。在數邦內，更就議會休會和重行選舉時期，成立監察委員會(Interim Committee)，以保障立法機關之權利。

多數邦憲法有彈劾權之規定，但彈劾的動議祇能關於違反憲法的事實。在少數邦內，亦可根據他種理由，如內閣或閣員有危害邦的安全和幸福時。通常彈劾案須有三分之一至二分之一的議員簽名，並有三分之二的多數通過，始能成立。對於彈劾案之審判，由邦法院主持之，蓋法律問題須由司法機關解決之。

統觀以上各點，可知邦立法機關既有立法管理權和廣大的調查權，並有彈劾權，所以對於行政方面影響甚大。

邦行政機關　邦行政機關兼為聯邦機關，於執行聯邦職權時則由聯邦憲法和邦憲法，聯邦法律和命令，以及補充聯邦法律和命令之邦法律和邦命令規定之。於執行邦內事務時，則由邦憲法，邦法律，和邦命令規定之。在一切邦內，最高行政機關通常稱為邦內閣。

邦憲法通常不規定閣員之確數，大多由法律和命令規定之，各邦閣員數目不同，少數小邦如朴讓斯微克和里朴 (Lippe) 之類，僅有閣員三名；大邦如普魯士和巴央有閣員七八名；漢堡有十五名；呂伯克十二名；朴萊門 (Bremen) 十四名。在最後三邦內，行政機關通稱為參議院 (Senate)，兼理邦行政和市行政，所以效用亦特多。普魯士內閣有總理（或稱主席），和公共幸福部，司法部，商務部，內務部，財政部，教育部和農業部。邦內黨派亦甚複雜，閣員分屬多黨，政治狀況與聯邦政治無甚出入。邦內閣主持邦內普通政策，各個閣員則主持各部事務，情形與聯邦內閣大致相同。

邦內閣由一個首領和少數閣員組織之，內閣首領有稱總理者，有稱邦總統者，更有稱主席者。閣員有稱邦部長者，有稱參議員 (Senators) 者，有稱邦行政委員者。在多數邦內，閣員由立法機關直接選舉，在普魯士，沙克森諸邦內，立法機關推選總理，總理選擇閣員。

邦內閣之效用　一邦與聯邦政府或他邦有交涉時，由整個內閣代表之，在有些邦內，則由總理擔任之。內閣於建議法律方面所有權力與立法機關同。邦內閣有頒佈緊急法（見後）和命令之權，亦可頒佈關於行政上之法令和規程。邦內行政組織大抵由內閣負責主持，如組織新部，分配職權，訂立辦事規程之類。內閣亦有委任官吏之權，通常各部部長委任各部官吏。

在有些邦內，內閣自選總理或主席，通常則由議會所推選。在一切邦內，憲法規定創制權複決權和罷免權，內閣但為民衆之代表，民衆所提議案，亦由內閣提出議會。又在多數邦內，內閣對於議會所通過之法律，可以要求交付民衆複決，內閣可以自由召集邦議會，或要求議長召集之。

邦內閣未可隨意解散邦議會，通常等待人民建議解散，或將解散問題交由民衆複決。在普魯士邦內，內閣不能解散議會，總理議長和邦政府議主席聯合組織之委員會，則有解散議會之權。若民衆呈請解散議會，該項呈文須交至內閣，內閣陳述其意見，然後提出委員會。除微吞堡（Württemburg）外，各邦內閣有特赦或減罪之權，大赦則須有法律的根據。

根據憲法，邦內閣為行使邦內獨裁權之機關，在邦內所有權力，與聯邦總統大致相同。但邦內閣所受限制，較甚於總統。（一）邦政府僅能於嚴重急迫時期（延遲則有危險）行使獨裁權。（二）大抵於總統有行動時，始能行使之。故邦政府的獨裁行動，為臨時的政策，為聯邦政府之附屬政策。邦政府無指揮海陸軍之權，但於不能維

持秩序時，可要求海陸軍官行使之。海陸軍官照例必須協助，若須拒絕，則須即時報告國防部。聯邦國會和總統認爲邦政府無行使獨裁權之必要，可要求其取消。不過邦政府於行使獨裁權時，並非爲總統之代表，其權力不由總統授予之，乃得之於憲法。聯邦總統和國會不能直接取消邦內閣所採取之獨裁政策，僅能要求邦政府自行取消其政策。邦政府若不允所請，是破壞憲法，總統得行使聯邦處分權。

多數邦憲法規定內閣有監視地方政府之職權，閣員有出席議會和委員會之義務，亦有出席發言及派遣代表出席之權。此外各部事務之分配，準備提出議會之議案，內閣的辦事程序之類，均由整個內閣主持之。邦憲法規定：內閣的行動須經多數議決，贊否兩方票數相等時，由總理獨自取決之。

邦總理　邦總理不若聯邦元首之重要，在多數邦內，總理除指揮行政事宜，擔任主席，和行使最後表決權外，甚少特別權力。但巴央總理若得議會同意，可以任免閣員。普魯士邦內閣之地位，與聯邦內閣大致相同，總理由議會推選，總理委任其他閣員。邦總理決定大政方針，並向議會負責，閣員對於各部部務，亦單獨負責。籠統言之，大邦總理具有聯邦總理之地位，小邦總理初不過內閣之主席而已。

各部部長之地位，與聯邦部長大致相同。在內閣之內，一切部長之地位平等，在各部範圍之內，部長獨立工作。

有些邦成立邦政會議，代表各省參加邦立法和行政。朴萊門（Bremen）憲法成立財政委員會，其目的在保護邦政府之財政權。漢堡有公民委員會，由議會議長和議員二十八人組織之，以維護憲法和法律。普魯士之邦政會

議（Staatsrat）與聯邦政府所組織之聯邦院大致相同，由各省議會所選代表組織之。邦內閣須將邦內事務之進行，不時報告邦政會議，在邦政府提出議案之前，須予邦政會議以表示意見之機會。邦政會議亦可自擬議案，交由邦內閣提出邦議會。又關於執行聯邦法律和各邦法律之實施條例，或關於邦內閣之普通組織上的命令，亦須予以發表意見之機會。邦政會議對於邦議會所通過之法律，有抗議之權，一經該會抗議，則該項法律須能經過邦議會三分之二的通過，或由民衆複決贊同，始有效力。議會所議決之支出若超過內閣之預算，須得邦政會議之許可，始有效力，該會若不同意，則議會之決議，須符合內閣之建議。

各邦所分各區，在原則上大致相同。然數目名稱和效用各邦不同，茲以限於篇幅，祇能敍述普魯士一邦。

普魯士之全部邦行政，在邦政府監視之下，分爲三級：省（provinz），行政區（Regierungsbezirk），和團區（Kreis）是也，團區又有市團區和鄉團區之別，並成立下列各種機關。

	行政機關	附設顧問機關
省	省督政（Oberpraesident）	省參政會（Provinzialrat）
行政道	行政長（Regierungspraesident）	道委員會（Bezirksausschuss）
市	市長（Buergermeister）	市委員會（Stadtausschuss）
團區	區長（Landrat）	區委員會（Kreisausschuss）

行政機關之效用，在實施邦法律。此種組織有階級的形式，省督政和其顧問機關可以管理以下各級行政機關，行政長可以管理市長和區長。

普魯士分為十二省，省督政對於全省行政，有監督和指揮權，主持與全省或數道有關係之事務，如水道以及軍警學校之類。省督政為邦政府之代表，指揮和監督省內一切機關，並有高級行政官吏協助之，省參政會以省督政為主席，高級行政官吏一人為副主席，又有委員五人，由省議會之委員會選任之。省參政會與省督政共同辦理數種行政效用（如頒佈省警察條例之類）表決與省有關係的事務，並合組為行政法院，以判決市委員會和團區委員會之上訴。

道內事務凡未由特別機關主持者，由行政長和道委員會擔任之，其任務可分為三組。

（一）內務：主持警察，衛生，統計，監視市區之類。一切道政府所應執行事務，未曾列入他類者，均由此組擔任之。

（二）宗教和教育事宜。

（三）直接稅公地和林地。

行政長主持第一組事宜，其他二組由高級官吏和道委員會主持之，行政長負全部責任。行政長為道委員會之主席，另有高級官吏六人為委員。其中二人由邦政府委為終身職，一任司法事宜，一任高級行政事宜，其他四人

邦機關與地方自治機關之分野

	邦機關	地方自治機關
Provinz	省督政 (Oberpraesident) 省參政會 (Provinzialrat)	省長 (Landeshauptmann) 省委員會 (Provinzialausschuss) 省議會 (Provinziallandtag)
Regierungsbezirk	行政長 (Regierungspraesident) 道委員會 (Bezirksausschuss)	
Kreis	區長 (Landrat) 區委員會 (Kreisausschuss) 區議會 (Kreistag)	
Stadt (Magistratsverfassung)	市參事會 (Magistrat) 市長 (Buergermeister) 市議會 (Stadtverordnetenversammlung)	
Stadt (Bürgermeisterverfassung)	市長 (Buergermeister) 市議會 (Stadtverordnetenversammlung)	

則由省委員會推選之。道委員會對於道內邦行政，爲監督和決議機關，並任道內之行政法院。行政道內尙有少數特別機關，如主持高級學校之教育局和高級礦務局之類。

團區內之邦行政、團區分爲二類，鄉團區和市團區，市團區人口大多在二萬五千以上，由內務部予以獨立市的地位。在省和道內，一切行政機關隸屬於普通組織之下，在團區內則有多種特別機關，如初級教育局和土地登記局之類，各有其特殊效用。凡未經分派於特別機關之事務，仍隸屬於區行政系統之下。

在團區內主持邦行政之官吏爲團區長（Landrat），爲行政長之直接屬下，主持警察衛生公濟建築等項事宜。團區長亦爲團區委員會之主席和執行人，委員會批准團區長所頒佈之警察法令，決議普通行政事務，並擔任第一級行政法院。團區長和團區委員會亦爲團區內自治機關，詳下節。

爲維持治安並執行其他各種邦職能起見，團區復分爲里（Amtsbegirk）。里內事務由里長（Amtsvorsteher）主持之，里內各分區推派代表，組織里委員會。

在市長制下之市內，邦行政由市長和參議員主持之，在參事制下之市內，則由市長和參事會主持之，執行機關具有兩重地位。

自歐戰以後，德國各邦均曾採用新憲法。聯邦憲法規定邦政府的形式，邦選舉法，邦立法機關和邦內閣的關係之類，又所規定之人民的根本權利和義務，邦政府必須尊重之。此外尙有他種重要政策，亦爲邦憲法和邦法律

所不能違反。因此各邦憲法逐漸劃一，各邦憲法大多有立法行政和雙方關係上之各種規定。

邦政府大抵放棄兩院制，而採取一院制。根據中央憲法的規定，邦立法機關由人民直接選出的代表組織之，採取普及的平等的直接的祕密的選舉法，和比例代表制的原則。多數德邦規定人民直接參加立法，人民有提案和複決之權，並可建議解散議會，或由邦內閣建議解散，而由人民複決之。

邦內閣對於邦議會負責，所以邦議會對於邦行政之影響甚大。在一切邦內，議會直接間接選擇閣員，整個內閣和各個閣員須能得議會之信任。在有些邦內，國會的不信任案不能由普通多數通過之，大都規定須有三分之二的通過。

各邦憲法大抵規定：邦議會有成立調查委員會之權，使議會可以隨時調查政府之各種行動。如此雖議會中之少數黨，亦可藉以管理行政，使之廉潔，並有效率。又於議會休會或改選時期，成立監督委員會，使行政機關受繼續不斷的管理。又多數邦憲法規定：議會有彈劾部長和他種官吏之權，彈劾動議須有多人簽名，並有三分之二以上的同意，始能通過。不過議會僅能對於違反憲法或法律的行爲，提出彈劾案，審判則由法院主持之。

邦內閣之立法效用，與聯邦內閣大致相同。在有些邦內，內閣可以召集議會，可以解散之，或交付民衆複決；或於民衆建議解散時，任人民之代表將此項建議提出委員會。在行政方面，內閣規定普通政策，主持全部行政。

各邦設有總理或邦總統，雖亦可選擇閣員，主持對外事宜，並行使少數他項特權。然大體言之，其地位是內閣

的主席，不是一邦的元首。通常公共政策由整個內閣負責，各部行政由各部部長負責，赦免權大都由整個內閣行使之，各部長官大都由各部委任之。

德國之邦行政系統，根據集中管理和分任行政的原則，是一種階級式的組織。邦內閣和各部爲一種監視管理和陳訴機關，下有一二三級附屬機關，通常亦爲自治單位，除有應施行之職能外，並須監視下級機關。所以德國政治組織雖複雜，系統則是一貫的。

很多研究行政的人，以爲在現在交通便利狀況之下，德國政府組織似嫌過於複雜，官吏太多，一方面使職能重複，一方面增加公共擔負。又各邦對於地方區域之名稱，亦不整齊，若能將邦界重行劃分，或更廢除邦界，將全國劃成合理性的區域，則非特行政上可以增加效率，財政上亦可大事節省。

德國政治組織和行政系統雖極複雜，然在公共行政上究有相當秩序和聯絡。聯邦，各邦，和各級地方政府，合成一個有秩序的系統。聯邦政府可以通過法律，頒發命令予各級政府以行政效用，並有強迫其施行之方法。

參考書

Cunow, Der Preussische Verfassungsentwurf, Die Neu Zeit. 1920.
Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1931.
F. Heinrichs, Die Grenzen Der Verfassungsautonomie der deutschen Laender. 1930.

Holz, Zum Entwurf einer Verfassung fuer Preussen, D Jur Ztg. 1920. S. 333 ff.

Huber, Die Verfassung des Freistaats Preussen. 1921.

Kaisenberg und Schuetze, Die Wahl zum preussischen Landtag. 1928.

Koellreuter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. 1921.

W. Lympias, Die Verfassung und Verwaltung im Preussen und im Deutschen Reich. 1930.

F. M. Marx, Haensestaedtisches Verfassungsrecht in Gegenwart und Zukunft. 1926.

Meineke, Die Reform des preussischen Wahlrechts.

Orth, Ministerium und Landtag in Bayern. 1928.

Preuss, Die Verfassung des Freistaates Preussens. 1921.

Scheiding, Das erste, Jahr der deutschen Revolution. 1920.

Stier-Somlo, Komm. Zur Verfassung des Freistaates Preussen. 1921.

Stier-Somlo, Das Preussische Staatsrecht. 1927.

V.gels, Die Preussische Verfassung. 1921.

E. Wagner, Landesstaatsrecht. 1932.

Waldecker, Kommentar zur preussische Verfassung. 1928.

第十一節　地方政府和地方行政

德國地方政府之合法的根據，爲聯邦憲法和法律，邦憲法和法典，以及其他地方條例。聯邦憲法不特規定地方自治的權利，並規定地方必須遵守的標準。邦憲法中通常有數部分論及地方自治，但地方自治上之多數規程，則存在於各種邦法典內。各邦通常有數種法典，一方面規定執行邦權之地方政府單位，一方面規定地方自治活動。邦法典中大抵有多種條文，規定各級地方政府之行政組織和疆界，區域合併之條件，自治權的範圍，各機關之相互關係，各級機關的選任官吏之權力，以及退職和恤金上的權利，預算和財政事項，以及邦政府對於地方政府的管理之類。

德國地方政府和聯邦政府，直接間接上有多種相互關係。聯邦憲法第一二七條規定：地方在法律範圍之內有自治權，第十七條規定地方選舉法。此外對於教育，社會福利，經濟事業，公共治安之類，均有適當的規定。第十五條規定：聯邦內閣對於聯邦政府所有立法權之各種事務，有實行監視之權，若得邦政府之許可，可以派遣視察員，至下級地方政府調查。又聯邦憲法上所規定之公民權利和義務，適用於各級地方政府。由此可知德國地方政府未能脫離聯邦政府之管理，實爲整個政府系統中之一部分。

各級地方政府直接受邦政府之管理，其職權為邦政府所授予，大抵進行邦政府的活動。邦政府可於任何時期成立新地方政府，可以將其分開，可以廢除之，而自行主持其效用，可以決定如何管理地方政府，可以規定地方組織的形式，地方官吏及其效用。總之，邦政府對於地方政府之權力，除須注意聯邦憲法和法律外，不受任何限制。當然各邦憲法間曾規定地方有自治權，但此項權利僅能在法律範圍之內行使，實不曾予以限制也。

德國地方政府的組織異常複雜，茲以限於篇幅，僅能研究普魯士一邦。

（一）普魯士分為十二省，（柏林雖有省的職權，僅有市的組織。）省自治機關為省議會(Provinziallandtag)，省委員會（Provinzialausschuss）和省長（Landesdirektor 或 Landeshauptmann）。

省議會為民衆代表機關，根據比例代表制的原則，由人民直接選出，人數隨人口而變易。省議會為全省立法機關，表決各種政策和事務，監督並管理省行政。

省委員會為省行政機關，由主席一人，副主席一人，委員七人至十三人組織之，均由省議會所推選。省長為當然委員，但不能擔任主席，省委員會有下列各種效用。

（一）準備議案，並執行省議會之決議。

（二）根據法律，進行省內各種事務，尤重公產和公共機關。

（三）委任省官吏，指導並監視其工作，並選舉省政會中委員五人。

（四）對於邦政府或省督政交議之事務貢獻意見。

省長處理省自治範圍內應行事務，省長由省議會推選，由邦政府加委，準備提案，並實施省委員會之決議。省長爲省內最高長官，代表省政府對外交涉，主持公文，簽訂合同，又於普通省行政方面，省長可與區市里各級政府接洽。

省財政　省內一切收入和支出，列舉於省預算上，省委員會準備預算，交由省議會議決。省委員會和省長之財政計劃，應根據預算，超出預算之支出，須由委員會負責，並由省議會通過。在每年度過去後四月，一切財政機關須將全年賬目交由省委員會審計，最後由省議會議決，以卸主管機關之責成。省議會可以根據法律，下令徵收省稅。

邦政府對於省政府之監視　省政府雖爲自治區域，亦受邦政府之監視，由邦內務部長和省督政主持之，其目的在使省行政有秩序，並能符合法律。監視機關可以要求報告，查核公文，尤重財政記錄。省督政或其代表可以參加省委員會一切討論，省議會或其他地方機關之決議，若違背法律，或濫用權力，省督政可以制止之，並聲明制止之理由。省機關如反對省督政之行動，可陳訴於最高行政法院。

省議會對於借款和整治慈善機關之決議，須得邦機關之同意，預算若缺之任何一項必要的支出，省督政可以自行列入。邦政府可以下令解散省議會，但須於三月內重新選舉，六月內召集新議會。

（二）行政道　道為省行政分區，並非自治區域。不過，行政長和道委員會對於團市財政和行政，有監視權。

（三）團區　團區為自治區域，人口二萬五千以上之團區，可另組為市。在特別狀況之下，小團區亦可因內務部長之許可，而取得市的地位。區內有區議會（Kreistag），區委員會（Kreisausschuss）和團區長各種機關。區議會為地方代表機關，議員數目以人口為標準，團區長為當然主席。區委員會由團區長和區委員六人組織之，前者為當然主席，後者由區議會所推選。委員會執行議會之決議和其他法定職權，並準備預算，區預算須報告行政長。團區長先由議會推選，再由邦政府委任。團區長和區委員會一方面為邦機關，一方面又為地方自治機關，主持區內全部行政，監視警政等項事宜。區行政由行政長和省督政監視之，道委員會亦有相當監視權。

（四）市區亦為自治區域，其政府組織計有兩種形式，通稱為市參事會制（Magistratsverfassung）和市長制（Bürgermeisterverfassung）。

（甲）市參事會制　在此項制度下，議事機關為市議會（Stadtuerordnetenversammlung），行政機關為參事會（Magistrat），最高行政長官為市長。市議會由人民直接選舉，議員自十一名以至百名，議會自選主席。凡非參事會所主持之事務，市議會得議決之。議會關於借款和處置市財產上的決議，須得監視機關之同意。市議會之徵稅權，於種類和分量上均受限制。又市議會之決議，須得市參事會之同意，始能成立。

參事會內有市長，副市長，市參事，並有專家若干人。市長和參事先由市議會選舉，再由高級監視機關加委。參

事會之主要效用偏於行政方面，實施法律法令和市議會的決議案。市議會之決議案若違背法律，或違反全邦之幸福和全市之利益，參事會可不予同意，並通告議會，陳述不同意之理由。若於聯席會議中仍不能同意，則請行政長解決之。市議會不能自行實施其決議。參事會管理或監視市內一切機關，財政事宜，和市財產，任命並監視市內行政官吏，以及徵收市稅之類。

市長主持全部市行政，並有相當委任權。凡市政府所須進行，以及未曾分配於其他機關之事務，皆由市長辦理之。市長一方面為邦政府官吏，一方面又為地方官吏，警察亦由市長辦理之。

市預算由市參事會準備之，並於提出議會八日之前，即須公佈。在議會討論預算之前，先由參事會報告地方行政機關之賬目。市政府每年須將預算和報告各一份，呈繳監視機關。

（乙）市長制　人口二千五百以下之城市，可以採取較簡單的政府形式，是所謂市長制。在此項制度下之政府機關，為市長和市議會。市長為市議會主席，並有投票權，另有參事數人協助之。在參事會制下，參事會所享受之權利和責任，在市長制下則由市長行使之，其他各種規程，與在參事會制下大致相同。德國西部大城市中，頗多採用市長制。

市行政亦由行政長和省督政監視之，有實行強迫預算權，邦政府並可解散市議會。

（五）聯區(Zweckverbände)　一九一一年法律規定市圖區和其他地方區域可以合組特別區域，但以

地方意志為從違。省督政若以公共福利之所在，地方雖不贊成，亦可成立之。各地方區域在聯合團體內之合法關係，由公約規定之。一切事務則由有關係的地方政府所推選之委員會辦理之，委員會選主席一人為執行人。

（六）鄉區（Landgemeinde）　鄉區內有四十選民以上者，可以成立議事機關，稱為鄉區議會(Gemeindevertretung)。鄉區議會大抵有區長(Gemeindervorsteher)，參事二人至六人，議員自六人至一四四人，並由區長擔任主席。小鄉區亦可成立鄉區議會，否則舉行區民大會。凡非隸屬於區長之事務，均由鄉區議會表決之，鄉區議會可以監視地方行政，但不能執行之。鄉區議會之決議，關於借款和地方財產等項問題，須由監視機關批准之。

鄉長為鄉區之主要行政官吏，另有參事助理行政，鄉長和參事均由鄉區議會所推選，由區長加委。鄉長實施法律，法令，高級官吏的命令，和鄉區議會的決議，準備預算，徵收租稅，委任和監視鄉區內官吏，並主持警政。

鄉區行政由團區長和行政長監視之，團區長或行政長可以制止鄉區議會決議之實行，反對是項命令，可以陳訴於行政法院。

德國小邦之地方政府，普通分為二級（團區與鄉區）大邦則有三四級不等，其名稱各邦不同。各級地方組織有階級的形式，最下階級受以上各級之監視，最高監視機關為邦內務部長。

地方區域內大抵有兩種並行的政府，一方面有各種機關和官吏，在地方上主持邦政府的效用，直接向邦政府負責，一方面又有地方自治機關，主持純粹地方自治事宜。並有同一機關和官吏，彙理邦效用和地方效用。高級

邦機關通常為下級區域之監督機關，並且擔任行政法院。

德國雖為聯邦制，聯邦政府與地方各級政府則有密切關係。聯邦政府所分配於地方政府之職能，或邦政府所分配於地方政府之職能，地方政府有實施的責任。故於危難時期，在國會通過法律後數日之內，全國行政機關和行政法院一律動員，施行法律。所以德國地方機關，可稱為國家行政機關之一部分。

德國地方政府大抵有下列各種機關：議事機關由人民選舉之，高級行政人員通常由議事機關所推選，而由監視機關加委，兼為邦官吏和地方官吏。此外尚有各種特別委員會，各級行政官吏，市內尚有副市長。

市議會和行政機關有合作的和互相監督的關係；議會為地方立法機關，行政機關實施市議會之決議案。行政機關若以議事機關之決議違背法律，或損害公共利益，可拒絕執行，而陳訴於上級機關。高級監督機關可使地方議會所通過之議案停止執行，至於議案合法與否，則由行政法院解決之。

德國市區之自治權甚大，高級區域之效用較受限制，以免與地方發生衝突。概言之，凡不為邦憲法所禁止者，德市區皆有執行之權，英美市區僅能執行高級機關所特別許可之職權。當然德國市區之職權，亦受有數種重要限制：（一）邦法律高於地方議案，地方議案若與邦法律衝突，則不能執行。（二）邦政府有監督地方活動之權，例如地方若須借款，或售賣地方財產，則須得監督機關之許可。（三）同一機關擔任邦政府和地方政府雙方的職能，使邦政府和地方政府發生密切關係。

参考書

V. Bitter, Handwörterleuch des preussischen Verwaltungsrechts. 1911

Constantin-Stein, Die deutsche Landkreise. 1926.

Denkschrift des Deutschen staedtetages, Staedte, Staat und Wirtschaft. 1926.

Finke und Stein, Deutscher Kommunalkalender.

Friedrichs, Preussisches Kommunalbeamtenrecht. 1926.

Helfritz, Grundriss des preussischen Kommunalrechts. 1931.

Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. 1928.

V. Leyden, Das preussische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwaelzung. 1925.

Lympius, Verfassung und Verwaltung in Preussen und in Deutschen Reich. 1928.

Mass, Die Selbst-verwaltung in Deutschland. 1928.

Matthias, Die staedtische Selbstverwaltung in Preussen. 1922.

Maull, Die Staedleordnungen Preussens. 1927.

Mitzlaff und Stein, Die Zukunftsaufgabe der Deutsche Staedte. 1925.

O. Most, Die deutsche Staedte und ihre Verwaltung. 1926.

Neuwien, Die kommunalen Zweckverbaende in Preussen, ein Beitrag zur Lehre von den Gemeindeuerbindungen. 1919.

Neubauer-Kleinsorg. Das Stadtverfassungsrecht Deutschlands. 1930.

Oehler, Verfassung und Verwaltung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbaende. 1929.

Peters, Zentralisation und Dezentralisation. 1928.

Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. 1926.

Raeth und Kleinsorg, Handbuch des Kommunalrechts. 1926.

Stephan, Das kommunale Finanz-und Steuerrecht in Preussen. 1926.

Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. 1926.

Stier-Somlo, Die Wandelungen des preussischen Staedte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918-1921. 1921.

第十二節　柏林（Berlin）

柏林爲世界名都之一，人口僅略少於倫敦和紐約二市，而居世界之第三位。以面積言，則居世界之第二位，美市羅斯安喬斯（Los Angeles）爲最大。不過現今之柏林，乃由一九二〇年合併而成，成爲時實不甚久。

直至十九世紀，柏林進展甚速，人口和工業擴張至四境以外，而成多數郊市（Vortaedte）。至一八七五年，普邦政府意欲將較大的郊市歸併於柏林，柏林祇願接受西部富有區域，對於貧民和工人區域，則不願與之合併，全部計劃因而未能實現。至十九世紀末期，普邦內閣舊事重提，但於應歸併之區域方面，與柏林政府之意見仍不一致，歸併計劃遂復行失敗。

後都市問題益趨嚴重，勢不得不採取改進政策。至一九〇五年，一般人認爲這個區域內之地方政府間，應有相當的合作，這種意念促成一九一一年普邦議會所通過之大柏林聯區案（Zweckuerbandsgesetz für Gross-Berlin），而於一九一二年正式有效。當然，大柏林聯區是強迫成立的聯區，而非自動組織的聯區，全部面積約計千四百方英里，由柏林市，其他六市，兩個鄉團區，和七個小市區聯合而成。

聯區之政府機關，殊無敍述之必要，因與其他聯區大致相同。聯區之權力，受有嚴密的監視，其職能可分爲三

大類。（一）在城市設計和城市分區方面，聯區僅有顧問的和監督的效用（二）聯區有培植森林、建築公園運動場等類之權，在這一方面且頗有建樹。（三）聯區可以管理電車以及其他特快交通工具（普邦鐵道除外。）

吾人研究柏林聯區之存在的歷史，可知該項計劃未曾有很大的成功。聯區之效用過受限制，而在戰爭迫切需要之下，乃不得不成立其他各種特別聯區，以主持職業登記房舍和燃料的統制各項事宜。並且聯區之疆域過大，超過其經濟上和社會上的需要，致使聯區的工作愈益困難。此外如小區域之忌嫉，柏林本市所受之不平等待遇，過度的官僚政治，以及聯區機關間直接聯絡之缺乏，皆為不利於聯區之事實。

不過柏林聯區亦有其特殊的功效，是為地方區域嚴密聯合之初步。但究應如何結合，則一般人之意見，頗不一致，有主張聯區形式者，亦有主張集權形式者。一九二〇年普邦憲法會議，廢棄柏林聯區法，採取新憲章，以調和兩派之思想。

一九二〇年之柏林新市憲，根本變更京都區域內之地方政府單位，地方政府單位之被廢棄者，計有九十五個之多，其中有柏林市聯區 Berlin, Charlottenburg, Coepenick, Lichtenberg, Neukoelln, Schoeneberg, Spandau, Wilmersdorf 等八市，五十九個鄉市區(Landgemeinden)，和二十七個教區 (Gutsbezirke)，其區域和財產，權利和義務，整個交付於大柏林市政府。至是柏林離布盧登堡 (Brandenburg) 而獨立，並取得省的地位，但仍受該省省督政之監督。

一九二〇年柏林政府案原欲成立一種統一的政府，但爲保障地方利益起見，因亦注意地方自治。並爲行政上的分權起見，而將首都分爲二十個行政區（Verwaltungsbezirke），此類行政區域雖無財政上的獨立，則有獨立城市之全部政府機關。二十個行政區之中，有六個是由柏林舊市所劃分出來的，其他各區則由其他地方區域歸併而成。例如沙老呑堡（Charlottenburg）區則由該市和鄰近幾個教區組合而成。市政府若得相關區政府之同意，可以變更各區之疆域。

柏林市政府之組織，與其他採取市參事制之普邦城市，大致相同。有市議會，市參事會，首席市長和次席市長各一人，並有各種行政委員會。市議會甚大，有市議員二百二十五名之多，根據比例代表制之原則推選之。全市分爲十五個選區，其中十二區與行政區之領域適相吻合，其餘三區則各由幾個行政區聯合而成。各區人口不同，所選市議員之數目亦不同。此外尙可根據普選制，而推選少數議員，是將各區內之餘剩票數集合起來，用以推選少數代表，不以區爲單位。

行政區政府亦是採取市參事制，區議會（Bezirksversammlung）由選民所推議員自十五以至四十五名，以及本區內之市議員聯合組織之。市議員具有兩重地位，爲市議會和區議會兩間之聯繫份子。各區有行政局（Bezirksamt）和區市長，均由區議會所推選，並有各種行政委員會。

若得市參事會之同意，各區可再分爲分區（Ortsbezirke）。各區設區主席（Ortsbezirksvorsteher）一人

由區議會推選之，並須得區行政局之同意。區主席爲區行政局之代行人，分區選民可以成立顧問機關以協助之至一九二八年，在二十個行政區之中，已有十四區曾經委任區主席，以主持分區內之任務。

一九二〇年柏林政府案未曾根本劃淸市和區兩間之行政效用，實際由地方法令決定之。教育行政分由地方區域主持之，市議會和市參事會祇能通過普通規程而適用於全部區域。財務行政則極端集中，各區既無徵稅權，亦無借款權。區政府雖自行準備其預算，但須經市政府表決之，市政府可以隨意變更之。區政府之唯一自由，祇能在規定總數之中，隨意支配各項細目。至於煤汽飲水電火陰溝各種事業，電車地道車高架車以及公共汽車各項交通，消防購料儲蓄銀行以及其他數種活動，均由市政府親自主持之。公安事宜爲邦政府之效用，由警政長(Polizeipraesident) 主持之，並就各區成立公安區域（自一九三〇以後減爲十三個公安區。）

其他各部行政則由各區分別主持之，但受市政府之管理。各區之執行機關爲區行政局和區行政委員會，但區議會有管理和監督之權。區行政局亦爲市參事會之代行人，並須服從其訓令。區行政局有委任區官吏之權，但市參事會爲改進行政起見，得以撤換之。市議會和市參事會對於人員的任用，職位的釐定，和薪俸的分類之類，通常加以統一的整治。

此外尚採有各種方法，以統一行政。例如市議會和市參事會不時通過普通規程，適用於區內之事務，而爲各區所須一致遵行。區機關之決議案，若違背法律，或踰越其職權，或有損於公共福利，市參事會可以廢棄之。此案亦

規定召集區市長會議，會議對於預算問題，市和區分權問題，以及參事會對於區政府決議之否決，有表示意見之權。若有區行政局之建議，市首席市長可以委任該局人員參加市行政委員會。

既經敍述一九二〇年以後柏林市政府之普通組織，現在我們解釋何以這種組織到一九三一年有變更之必要。此種計劃自一九二〇年施行以至一九二四年，在這四年之間，德國社會經濟和政治各種狀況演變至速，頗不利於新計劃之推進。自一九二四年以至一九二八年，德國有復興之象徵，柏林亦受其益。在一九二九年以至一九三二年之經濟大恐慌中，柏林所受禍害，大於其他城市。至一九三一年三月，除領取失業保險之人民外，受公濟者在三十萬以上，市政府既有這種重大負擔，預算之不能平衡，自在意中。又市議會中共產派和社會主義派甚多，此輩不顧財政困難，竟於一九二九年議決支付六百萬馬克，於聖誕節時，救濟貧苦和失業人民。又於一九三〇年七月，市議會拒絕通過市參事會所提出之預算，高級機關乃不得不加以干涉。此外尙有數次舞弊案發生，牽涉許多高下各級官吏，致使市政府之權威根本動搖。

當然，一九二〇年所成立之柏林市政府，亦有可稱道之建樹。例如交通飲水電火各種事業，由一個總機關主持之，自屬有利。又都市設計既能統一，租稅和財政負擔既能平均，對於整個社會自有很大利益。並且行政分由各區主持，而由市政府加以統一的整治，也是一個優點。

不過柏林政府在事業上雖有建樹，而在組織上則有重大缺點。（一）市議會人數過多，儼然有國會的形式，

既多爭議，且無秩序，對於重要問題，自不能作精密的討論。（二）柏林既採參事會制，一切執行事宜由參事會負責主持，首席市長雖亦有少數特殊權力，而究非主要執行人，亦不獨自擔負全部行政責任。（三）行政區之數目過多，行政經費因而增多，又區政府每受地方政治之影響，而未能注意行政上之效率。（四）市機關和區機關兩間缺乏密切的關係，雖有市議員加入區議會，有時雖亦召集區市長議會，尚未能達到密切合作之地步。

柏林政府之急待改組，至是已為一般人所公認，但究應如何改組，社會意見至為紛歧。普邦內務部高級官吏萊登氏（Von Leyden）擬訂一種改組計劃，由邦內閣討論修正後，於一九三〇年五月提出邦議會。這種計劃主張採取市長制，以市長為最高執行人，並由其擔任市議會之主席，市議員之人數應減為百五十名。市議會之大部工作，則由市區委員會（Stadtgemeindeausschuss）主持之。行政區應減至十個以下，各區亦須採取市長制。這種計劃大受柏林政府和他項人員之批評，尤反對根本放棄市參事制。普邦議會之市政委員會，亦不主張採取市長制，並於研究各種計劃以後，提出一九三一年之市憲修正案。

一九三一年之修正案，明顯是調和政策，但亦產生重要的變更。根據新案，市議會之人數仍舊，主席亦由議會自選。其權力採列舉式，並受有限制，不復能自由討論各種問題。同時成立市區委員會，委員四十五人，由市議會根據比例代表制的原則互選之。市長擔任這個委員會的主席。市區委員會與市議會不同，其會議不取公開形式，但一切市議員均可出席其會議。提案人以為委員會之人數既少，比較便於討論，會議既行祕密，則必能顧全事實間

題。又成立市區委員會之目的，在減少市議會之工作。法律規定：除去少數特別保留於市議會之權利外，市區可以獨立主持一切例行公務，市議會亦可委託其代行職權。市區委員會於實現代行職權時期，若有市參事會或三分之二的委員要求，則須將一切決議報告市議會，以作最後之解決。提案人以爲採用此種計劃，可使市區委員會與市行政機關密切合作。

市參事會亦被保留，而參事人數則由二十四名減爲十八名。有首席市長一人，助理市長二人，有給參事九人，無給參事六人，均由市議會所推選。有給參事之任期爲十二年，無給參事之任期，則與市議會同。市參事會仍以市長爲主席，並仍爲市立法機關之第二院。市議會和市區委員會之一切決議案，均須得市參事會之同意，始能有效。市議會或市區委員會與市參事會若不能同意，則舉行市參事會和市區委員會之聯席會議，並以首席市長爲主席。若仍不能同意，則呈請高級機關解決之。參事會準備一切提交市議會和市區委員會之案件，關於市和區之普通行政規程，均由市參事會宣佈之，但市區委員會有表示意見之權。此外市參事會與首席市長共同行使委任權。

其他一切執行權則集中於首席市長，市長因而變爲眞正執行首領。其他一切行政人員，均受其指揮，市政府之各級僱員和工人，亦由其撤委。市官吏和高級僱員則由其保薦，而由市參事會委任之。區行政人員於實施市參事會之普通行政規程時，亦受首席市長之指揮。首席市長可將區行政人員調至市行政機關供職，亦可將市行政人員派往區行政機關辦公，但須徵求相關區市長之意見。

區政府之組織，所受一九三一年法案之影響甚小。區市長擔任區議會之主席，並有表決權。為統一行政起見，首席市長可以召集市參事會和各區市長舉行聯會。區預算須在聯會內討論之。區議會之一切會議，是後不取公開形式。

一九三一年法案亦有數種條例，涉及市區政府兩間之效用的分配。法律規定：市政府須通過新地方法例，以整治這種問題，若不能於一月內頒佈，則邦政府可以自行頒佈之。此項法例必須劃分市政府和區政府之效用範圍，大凡關涉全市之事務，需要統一的行政，統由市機關主持之。其他各項事實，則由區政府主持之。財政和教育則按照一九二〇年法案進行，新法例由市政府所擬定，於一九三二年四月一日為有效。新法例未曾產生根本的變更，但區市兩間之效用範圍，則有明確的規定。二十個行政區亦予保留，而未加以變更。

柏林市政府之形式，在德國城市中至稱奇特。既非市參事制，亦非市長制，實際兼採兩制，其目的在得兩制之長，而避其短。這種混合制度若能施行順利，亦可推行於他市。多數人認為：若能得適當人員主持之，則此項計劃當能進行無阻。

參考書

H. Brennert und Stein, Probleme der neuen Stadt Berlin. 1926.

Gesetz ueber die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (1920).

Gesetz ueber die vorlaeufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts fuer die Hauptstadt Berlin. 1931.

Handwoerterbuch der Kommunalwissenschaften. 1918-1927.

von Hardenberg und Mosheim, Das Gemeindeverfassungsrecht der Stadt Berlin. 1931.

W. Koerner und W. Brell, Berliner Ortsrecht. 1925.

Mitzlaff=Stein, Die Zukunftsaufgalee der Deutschen Staedte. 1925.

Munro, Government of European Cities. 1926.

R. H. Wells, German Cities. 1932.

Verwaltungsleericht der Stadt Berlin, 1924-1928.

1. Allgemeine Verwaltung.
2. Finanz-und Steuerwesen.
3. Gesundheitswesen.
4. Wohlfahrtswesen.

5. Schu–l, I urst- und Fildungswesen.

6. Eau- und Wohrungswesen.

7. Arbeit und Gewerte.

8. Verkehrswesen, Werke, Betriebe und Gesellschaften.

第十三節　市政府與邦政府兩間之關係

在多數邦內，市政府案中大抵有下列條款「市爲法團，依法有自治之權。」由此可知城市爲邦政府所建立並隸屬之，因爲自治權爲邦政府所授予，在多種方面爲各邦和聯邦之法律所限制。城市既爲法團，因能保留信印，有控告和被告，設置財產，和訂立合同各種權利。

市政府之合法地位，根據各該邦立法機關所通過之市區案(Staedteordnung)或稱(Gemeindeordnung)邦政府予一切市政府以同等權力和同等組織，但亦有例外，因同一法案非必適用於邦內一切城市。例如在普魯士和俄爾登堡(Oldenburg)二邦，不同的省分可有不同的法例。邦政府有時亦通過特別或地方法律，而適用於一市，如佛蘭克府(Frankfurt A. M.)之一八六七年市憲，和柏林之一九二〇年市憲，卽此例也。又在變更市區疆域和都市計劃方面，亦是需要特別立法。並且在普通市政府案中，有時亦列入特別條款，祇能適用於少數特殊城市。此外在威斯特法倫(Westphalen)省內，城市可就市長和參事二制之中任擇其一。

德市之權力以不受法律所禁止者爲限。市政府有兩重地位，一方面爲地方政府單位，一方面又爲邦政府之代行機關，因而具有兩種權力。第一類爲自治權力(Selbstverwaltungsangelegenheiten)，概括一切純粹地方

事務，市政府自行負責執行之；第二類為代行權力（Auftragsangelegenheiten）；凡此均為邦政府之權力交由地方政府代行之，並向邦政府負其責任。地方自治權和代行權之領域分野，不甚明確，邦政府可以隨意宣佈代行權為自治權，或以自治權為代行權，但以不妨害地方自治精神為限。

代行權　普邦城市之代行效用，有下列各種：警察，教育，商務和商業法院，邦稅的徵收，軍事徵發，公共選舉的舉行，以及聯邦和邦法律所規定之其他各種事項。

由此可知代行權之範圍至大，更因德國警察權概括之效用甚繁，而益復擴大。警察行政不特維持公共秩序和安全，並管理交通，報紙，風化的維護，電影園，旅館，咖啡館，建築計劃之類，監督市場和糧食的售賣，主持消防，保護公共衛生，去除妨害物，辦理外籍旅客和公民登記之類。對於此類事宜，邦政府保留嚴格的管理權。在大市之中，邦政府設立警察機關，以直接進行警察效用。德國人士有將警察效用分為兩類者，治安警察之任務，在維持公共治安，行政警察則參加行政事宜，如房舍和公濟各種活動是也。一般人以為治安警察可以繼續為代行效用，而行政警察則應為地方自治效用。這種要求在沙克森（Saxon），杜任根（Thüringen）和微吞堡（Würtemberg）數邦已經實現一部分，一九三一年普邦警察法，亦承認這種原則。

德國聯邦法律大抵由聯邦政府付託於邦政府代行之，邦政府則分別付託於地方各級政府代行之，同時各邦所通過之法律，邦政府亦付託於省區市各級政府實施之。此類效用或交由整個市政府執行之，或交由固定機

關如市參事會和市長之類負責主持之，不論付託於何種機關，邦政府有管理之權。

自治權　市政府之自治效用，未曾一一列舉，而概括於地方自治權之範圍內。根據杜任根（Thüringen）市政府案，市政府有提倡本市人民之德智體三育和經濟福利之義務。此類事務若未曾特別保留於其他機關，市政府可以自動執行之，亦可由特別法律付託於市政府執行之。在五十年前，普邦最高行政法院對於市自治範圍，曾加一度的界定，該種解釋曾爲多數邦政府所接受，實際已變爲法律。『普邦法律對於市政府及其效用，未曾加以明確的界定，吾人因不能不返求於普通法。……根據德國普通法，市政府之職責，不在主持少數不相關連的效用，而應有整治公共生活上一切相互關係之權力。因此凡一切足以提倡公共福利，以及一切可以增進個人物質利益和智育進展之事物，皆屬於市政府之活動範圍。……在這些方面，市自治所受之唯一限制，厥爲邦政府之監督。』由此可知市政府在其領域之內，可以自定其權力範圍，若於實施時發生糾紛，則須自負其責。

管理地方之邦行政　市政府雖有各項權力，究無獨立地位，在很多方面受邦政府之行政機關的管理。邦政府成立多種機關，一方面直接實施邦效用，一方面監督並管理地方各級政府。本節限於篇幅，祗能敍述普魯士邦行政。其他各邦之組織，實亦大致相同。最高行政機關爲邦內閣，最高行政人員爲邦內務部長，因地方行政事宜大抵在其監督之下，當然財政部長和教育部長，與地方行政亦有相當關係。在內務部統治之下，則有省道和團區各級政府。

普魯士分爲十二省，省督政對於全省行政，可以行使監督和指揮權，主持與全省或數道有關係之事務，如水道以及軍警學校之類。省督政爲邦政府之代表，有高級行政官吏協助之。省參政會以省督政爲主席，高級行政官吏一人爲副主席，又有委員五人。省參政會與省督政共同辦理數種行政效用，表決與省政府有關係之事務，並合組爲行政法院。

道內一切任務，凡未由特別機關擔任者，統由行政長和道委員會擔任之。其任務分爲三組，第一科主持警察衞生統計監視市區各項事宜；第二科主持宗教和教育事宜；第三科主持直接稅公地和林地各項事宜。行政長主持第一科事宜，其他二科由高級官吏和道委員會主持之，而由行政長總其成。行政長爲道委員會之主席，另有高級官吏六人爲委員，其中二人由邦政府委爲終身職，一主司法事宜，一任高級行政事宜，其他四人則由省委員會推選之。道委員會對於邦行政，爲監督和決議機關，並任道內之行政法院。

團區有鄉團區和市團區之別，市團區之人口，大多在二萬五千以上，由內務部予以獨立市的地位，組織市政府。在省和道內，一切行政機關隸屬於普通組織之下，在團區內則有多種特別機關：如初級教育局和土地登記局之類，各有其特殊效用。凡未經分派於特別機關之事務，仍隸屬於區行政系統之下。

團區內之最高行政官吏爲區長，爲行政長之直接屬下，主持警察衞生公濟建築等項事宜。區長爲區委員會之主席和執行人，委員會批准區長所頒佈之警察法令，決議普通行政事宜，並擔任第一級行政法院。

市團區之最高行政首領則爲市長，或爲市參事會，另有市委員會以協助之。在採用市參事會制之市內，市委員會則由市長和參事四人組織之，在採用市長制之市內，市委員會則由市長和市議員四人組織之。市既爲地方行政和地方自治單位，與團區之地位相等，其職權且較大，絲毫不受團區之管轄。

觀上述各級行政機關，可知普邦行政組織頗不簡單。實際吾人若研究一部分行政之各種方面，當愈覺其複雜，請以教育問題爲證。

普邦之最高教育領袖，就是教育部長 (Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung)，但商務農業和公益各部部長，亦主持一部分教育事宜。各省設有教育廳 (Provinzialschulkollegium)，由省督政或副督政擔任主席，一部分委員爲教育人士，另一部分則爲受有法律訓練之行政人員。教育廳之主要效用，在監視中等教育，並能管理小學教師。

在行政道中，教育事宜由教育科 (Abteilung für Schulwesen) 主持之，以行政長或其代表爲主席。教育科由教育建築醫師律師各種專家組織之，委員均由行政長所委任。此科之職責，在委任小學教師，或批准委任，並監督之。此外對於公私小學以及學校之財產和基金，均有監視之責任。

區內負責教育人員，即是督學 (Schulrat)，督學大抵是受有訓練之教育專員，由教育部長所委任。其職責在監視公私立小學之內外一切事務，批評課程表，舉行小學教師和校長會議，監視教師之行爲，並有警告和彈劾之

權。根據法律，督學可以出席教育委員會和教育行政委員會之各種會議，他們沒有表決權，但是對於違反法律和損害公共利益之決議，則有反對之權力。

市內教育行政，由市長，市參事會，市議會，和教育委員會分別主持之。前三者對於教育預算，校具，校產，和人員的委任，擔負全部責任。以選任小學教師言，市政府之委任權，與區教育科共同行使之。在採取市參事制之市內，教師由市參事會委任之，在採取市長制之市內，則由教育行政委員會委任之。

其他一切關於小學教育事宜，則付託於教育行政委員會主持之，委員會由市官吏市議會市教師以及公民的代表組織之。委員中大抵有天主教和新教教士各一人，市校內若有猶太籍學生二十名，亦須有猶太籍代表一人。教師代表由教師自推，公民代表則由市議會推選之。各校亦須組織家長會議（Elternbeiräte），使學生家庭可以協助學校。

市政府若得教育部長之同意，亦可設立中等學校，中學教員由省教育廳委任之，中學校長則由教育部長委任之。市政府必須準備校舍和校具，規定教員之數目和薪俸，並組織適當的行政系統。中學成立以後，其內外事宜由教育廳負責監視之，全部教育經費則由邦政府和地方各級政府分別擔負之。

從上述各段，可知德國教育系統至爲複雜。吾人敍述教育制度，所以不厭其詳，蓋欲使讀者讀後，可以推想其他各種行政問題，其複雜情形，固不減於教育問題，因此德國人士主張行政改良者，頗不乏人，尤主張於警察和教

育兩方面，放棄傳統的集權主義。

市政府既有廣大的自治權，那末高級機關之監督問題，遂形重要。各級地方政府應受相當的監督，使能增進效率，尊重法律，固無疑義。前此英國中央政府管理地方各級政府，側重於立法方面；美國亦偏於立法和司法方面；到了最近，兩國政府均逐漸趨重行政監督。德國各邦之管理地方政府，固亦注意立法和司法兩方面，但是主要的還是行政監督，由內務部長省督政行政長道委員會各種機關分別主持之。

在解釋各種監督方式之前，吾人必須了解行政監督（Staatsaufsicht）和事務監督（Dienstaufsicht oder Sachaufsicht）之別，前者施行於自治事權上，後者則施行於代行事權上。當然，這兩類事權之分野，非必明確。根據韓賽氏（Hensel），市政府或市機關在一部分行政上，不得不實現高級機關之命令，則該項活動爲代行效用。換言之：在一部分行政上，市政府或市官吏不能行使其自決的地方自治權，他們代替高級機關執行該項效用，故不能不服從其命令。由此可知：事務監督管理地方之程度，較甚於行政監督。

嚴格言之，行政監督爲地方自治之必要的對象，比得斯（Peters）以之爲邦政府之一種行政活動，其目的在使地方政府實現其職責，並使一部分行政與整個行政若合符節，藉以維護公共福利。由此可知：行政監督之要義，一方面要維持各部分之自主，一方面又使各部分不致侵犯整個團體之利益，而最後目的則在提倡公共福利，不在表現權威。

邦監督之普通範圍，以及其所可監督之機關，大抵表現於市政府案，以及其他邦法例中。比得斯將邦監督之各種形式分列如下，以干涉程度之增進為根據。

（一）貢獻意見（Raterteilung）　邦政府之範圍既較大，人才亦較盛，對於各項市政問題，頗能貢獻有價值的意見。現在德國市政府聯合會(Deutscher Staedtetag)對於全國市政府，頗能供給材料和消息。

（二）考察（Beobachtung）　邦政府可令市政府報告消息，亦可檢查其文件，審查其賬目，並可派員調查市行政之進行狀況。當然，邦政府若欲支配地方事務，須能了解地方各種情形，故不得不時時舉行調查。

（三）同意（Zustimmung）　在普邦，市政府頒佈任何市法令，須得區委員會之同意。其他各種決議案：如借款，地產的售賣，以及具有特別科學歷史和美術價值的物品之售賣，均須得高級機關之批准。此外於市長和有給參事之推選，均須得高級機關加委，始能有效。若被否決，市政府可以呈請內務部長解決之。在巴央邦內，市政府推選市長，不須高級機關加委，必確有可以撤職之事實，高級機關始能提出反對。

（四）反對（Beanstandung）　高級機關授權於市行政機關，使其對於市立法機關之決議案，有反對之權。例如在市長制下之市長，和在參事會制下之參事會，對於市議會之決議案，若認為侵越權限，或違背法律，或損害公共福利，則可提出反對，而停止執行。市議會認為不滿，第一步可以上訴於區委員會，最後可以上訴於省議會。此外市長對於市參事會之決議案，若認為違法，或竟損害公共福利，亦可行使反對權。

（五）強迫政策（Zwangsmassnahmen）　在有些事務方面，監督機關可以直接干涉，並可頒佈強迫的規程和法令。在普邦，內務部長可用命令以修正市收入法令，使之與市收入案相符合，並可以變更市工薪法令。在人口五萬至十萬之城市中，且可應用命令，以成立市房舍局。此外各級地方監督機關，亦有頒佈強迫規程之權，藉以維持邦政府之權力。

高級監督機關倘可採取較嚴厲的干涉政策，可以委派執行委員以代替市官吏或市機關主持一切。例如市長若被免職，高級機關可以指定市長代理人，市議會之一部分議員若提出辭呈，或全部辭職，而不能實行其效用，則以區委員會爲臨時市議會。鄉市區於變爲市區時，高級機關可令原有鄉區議會，於推選新市議會之前，繼續爲該新市之立法機關。

市政府於通過市預算時期，亦可引起高級機關之干涉，卽通常所稱強迫預算（Zwangsetatisierung）是也。市政府若不將法律所規定之條款列入預算，行政長可以自行列入。市政府自動進行之活動，亦須準備必要的款項，倘或不然，行政長亦得下令列入。債權人若有要求市政府賠償之法律根據，行政長亦可下令，列入該項賠償條款。市政府若反對強迫預算，可以陳訴於普邦最高行政法院。

（六）解散權（Aufloesung）　根據法律，市機關之可被解散者，厥爲市議會。解散權不適用於市行政機關，如市參事會之類。在多數邦內，邦內閣或內務部長有解散市議會之權。在巴登（Baden），內務部長祇能將解散市

議會的問題，提交人民公決之。在普邦，內閣可以自由解散市議會。在沙克孫（Saxon），內務部長可以行使解散權，以維護公共利益，但在正式解散之前大抵預先加以警告。當然解散議會之權，不論有無合法的限制，未可常時的或武斷的行使之。

在普魯士，鄉區政府（Landgemeinden）若不能實現其公共責任，可由邦內閣解散之，市政府則僅能由邦法律以廢除之，這是代表立法管理。通常一市若歸併於他市，則該市因而解散。

在德國，一般人以為邦政府對於市政府之監督，頗有改革之必要，但於改革方式，則意見至為紛歧。當然，這個問題可從兩方面研究，一則變更監督之實質，一則變更其組織。在前數節內，直接間接曾經說明實質方面之各種變遷。市民頗有主張將地方行政警察，固定的變為地方自治事務；加委市官吏和批准地方法令之權，應受限制；戰後聯邦政府和各邦政府之集中權力的趨勢，應加以制止；又代行事務和自治事務之範圍，應加以明確的界定。

當然此類改革建議，均為當今之急迫需要，不過到了現在，則至難實現。因歐戰旣經發生，德國所受影響至大，聯邦政府為統一事權起見，乃不得不嚴密的管理地方政府。

在邦監督機關之組織方面，則似有注意地方意見之趨勢。例如普邦道委員會之委員中，祇有二人由邦政府所委任，其他四人則由省委員會所推選，使能代表地方之意見，藉以衡制行政長之權力。在沙克孫（saxon）邦內，省委員會和區委員會同由市議會所推選，尤能表現這種精神。

沙克森邦政府於一九二四年成立市政院（Gemeindekammer），使與內務部共同行使邦政府之監督權。該院有主席一人，由內政部長委任之，另有委員十人，由邦議會從市官吏和市議員中推選之，任期三年。

市政院對於內務部長有顧問權和決議權，內務部長於辦理區域歸併問題以及他種特別案件時，必須徵求市政院之意見。至於該院之決議權，可及於下列各種問題。

（一）議決關於地方法令同意問題之上訴案。

（二）議決關於市參事會對於市議會所提反對上之爭端。

（三）議決關於市政府反對監督機關所頒布的訓令（Anweisungen）上之上訴案。

（四）議決關於監督機關否決市長的委任案。

市政院之決議權受有各種限制；（一）祇能及於自治事宜；（二）關於法律部份，可以上訴於沙克森（Saxon）邦最高行政法院；（三）市政院之決議，內務部長認爲終結。但市政院主席可以保留該案，由內務部長取決之，不過主席很少採取這種程序。在市政院存在之四年內，所議決之案件在千數以上，內務部長從未加以否決，多數市政府對之亦能表示信任。

參考書

V. Bitter, Handwoerterbuch des preussischen Verwaltungsrechts. 1911.

Constantin-Stein, Die deutsche Landkreise. 1926.

Denkscrift des Deutschen Staedtetages, Staedte, Staat und Wirtschaft. 1926.

Finke und Stein, Deutscher Kommunalkalender.

Friedrichs, Preussisches Kommunalbeamtenrechts. 1926.

Helfritz, Grundriss des preussischen Kommunalrechts. 1931.

Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. 1928.

V. Leyden, Das preuss Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwaelzung. 1925.

Mass, Die Selbstverwaltung in Deutschland. 1928.

Matthias, Die staedt. Selbstverwaltung in Preussen. 1922.

Maull, Die Staedteordnungen Preussens. 1927.

Mitzaff und Stein, Die Zukunftsaufgave der deutsche Staedte. 1925,

O. Most, Die deutsche Staedte und ihre Verwaltung. 1926.

Neuwien, Die kommunalen Zweckuerbände in Preussen, ein Beitrag zur Lehre von den Gemeindeverbindungen. 1919.

Neubauer = Kleinsorg, Das Stadtverfassungsrecht Deutschlands. 1930.

Oehler, Verfassung und Verwaltung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbaende. 1929.

Peters, Zentralization und Dezentralization. 1928.

Peters, Grenzen der kommunalen Selbstuerwaltung in Preussen. 1926.

Raeth und Kleinsorg, Handbuch des Kommunalrechts. 1926.

Stephan, Das kommunale Finanz = und Steuer = recht in Preussen. 1926.

Stier-somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. 1928.

Stier-Somlo, Die Wandelungen des Preussischen Staedte =, Landgemeinde =, Kreis = und Provinzialrechts in den Jahren 1918–1921. 1921.

第三章　第三帝國

第一節　第三帝國演進之前因後果

近代德國政治制度的演進，可分爲三個階段：自一八七一年統一成功以至一九一八年帝國崩潰時期爲第一階段，這是軍事帝國時代，也是日耳曼民族最繁盛的時期，物質文明和精神文明均有突飛孟晉之象，但因篤信武力，銳意擴張，終於一敗塗地，且致變更政體。自一九一九年威瑪憲法通過以後，共和政體因以成立，政治演化乃進入第二階段，自是推選國會和總統，採行責任內閣，提倡社會主義，促進民主精神。然社會化的政策尙無顯著的進步，共和政體亦未能超於鞏固，而反動勢力已在醞釀之中，後復大行澎湃；並於一九三〇年組織不負責任的政府，更於一九三三年成立法西斯獨裁制，而根本破壞共和政體。

希特洛取得政權，爲德國政治演進之第三階段。國社黨採取各種方法，以破壞威瑪憲法下之共和國，而代以法西斯獨裁制，此黨執政數年，先後消滅反對各黨，吸收類似各派，統一全國，逐漸實現國社黨之原則。本章先述共和制度解體之前因，和解體後政治上之演化；至於國社黨政策之推進以及實施之後果，當於後數節繼續研究之。

在歐戰以前，德國推行一種自由資本主義(Laisez-faire Capitalism)，與國社黨所主張之經濟系統則不相同。舊的系統在私產制度之下，全國經濟之目的在求私人利益，私產權爲法院所保護，不特其他個人或團體不得侵犯之，卽國家對之亦不能採取武斷的行動。又工商事業之經理，大抵注意股東之利益，不注意社會之福利，以爲公共福利已受有相當的法律保障，孰知有大謬不然者。

一九一八年革命未曾根本破壞德國之經濟系統，牠仍然是資本主義的國家，與戰前無或稍異。社會民主黨取得政權以後，其政策和計劃則根據該黨對於馬克思主義之解釋，以爲社會主義終必循緒演化，以代替資本主義。直至希特洛執政時期，社會民主黨尙以社會主義正在演進中。當然在這個時期資本主義曾受影響，固無疑義，若以馬克思式的社會主義卽將實現，則非事實。

德國資本主義與他國雖顯然有不同之點，實際亦祇是程度的問題。德國工人有嚴密的組織，但嫌過於複雜，致使工人無法行使其充分的權力。團體交涉(Collective bargaining)爲國家所承認，工會與業會所訂條約亦爲國家所保護，而被認爲合法的合同。不過自白雨林(Brüning)政府以後，工資曾被減少。此外在政府監視之下，成立一種精密的公斷系統；並且社會保險之發達，迴非他國所能比擬。

在德國卡特爾(Cartels)，新地卡特(Syndicates)和托辣斯(Trusts)等類組織至爲發達，到一九三二年爲數在三千以上。在這種組織之下，競爭上的耗費可以減少，事業上的利益可以增高，損失的危險可以降低；可是

經濟恐慌則無法避免，又於經濟恐慌發現之後，不能改進社會經濟狀況，並且這種組織亦不能增進社會之購買力。

德國工業界中不特有很多的卡特爾和托辣斯，並有多種事業直接由國家經營；或由合股資本經營之，其大部分資本則屬之國家。除去鐵道和公用事業外，聯邦政府邦政府和市政府在礦產和電力方面，投資甚厚。當然國營事業之發達，遠在戰前，所受革命之影響甚小；並且國營事業雖甚發達，究未能變更經濟系統之根本性質。

一九三一年之財政恐慌，使國家和工業兩間之關係發生變化，Darmstaedter und National Bank 因以倒閉，其他銀行亦不得不暫時停業。政府一方面使前者與 Dresdener Bank 合併。一方面籌借大宗款項於其他銀行，結果政府與多數重要銀行發生直接和間接關係。銀行又復借款於工業界，使政府又能間接管理工業，不過直至國社黨主政時期，政府始能眞正管理工業。

航船公司亦曾向政府借款；政府並曾購買 Gelsenkirchen 之大部分股票，因能管理德國之鋼鐵托辣斯。聯邦政府和普邦政府亦曾借款於礦產公司，因能支配礦業。由此可知一九三一年之財政恐慌，增加國家對於工業界和銀行界之管理。不過國家對於工業和銀行之投資，當時尙認爲一種臨時救濟辦法，其目的不完全在收之爲國有，或變之爲國營。

資本家對於國家補助之態度至不一致：有些資本家並無償還一切借款之意，認爲將來可使政府放棄其統

制經濟之計劃，希望政府可以放棄一部分利息，或取消大部分借款，而將該類事業交還私人管理。另一部分人士認爲政府將永久參加工業，因通貨澎漲後，又因大收入減少私人資本不易籌措，祇有政府可由租稅方面籌集資本。更有少數資本家由政府和銀行所借款項過多，自知無力償還，因而參加國社運動，欲藉黨的力量以恢復其事業。

直至國社黨執政時期，政府雖曾借款於多種工業，究未變更當時之經濟系統。不過政府既須供給資本，以彌補工業上之損失，則私人資本主義之不易維持，自甚明顯。

既經描寫德國戰前戰後之經濟狀況，現在進一步研究各級人民對於戰後經濟狀況和政治設施之態度。

直至國社黨執政時期，德國大部工人不特未曾加入該黨，並仇視之。不過無產階級對於當時之經濟狀況至爲不滿，共黨工人且深恨之。當然工人反對資本主義之程度，以工商業興衰爲轉移。戰後德國工業曾有一度繁榮時期，自一九二四年以至一九二八年，工資增高，失業率降低，失業公濟充足，各地市政府又大事建築工人房舍，工人之生活狀況頗有進步。教育制度亦復革新，工人子弟不特有參加高級職業之可能，並有擔任官職之機會。工人與業主之團體交涉爲法律所保障，再加以法院之維護，業主未可以壓迫工人，在這個時期，工人對於社會民主黨所採取之政策——逐漸社會主義化——認爲滿意。迨繁榮時期過去，職業凋零，工資低落，一般工人對於逐漸推進社會主義化的政策表示懷疑，轉而傾向於激烈主義。不過工人的態度雖有激烈的傾向，而於政治演進上則無

重大影響，這又是德國社會之特點。

社會民主黨雖能於國會選舉方面取得勝利，然在該黨執政之時，社會主義既無進展之象徵，則激烈派工人自不願附隸於該黨旗幟之下。共產黨既受制於莫斯哥，其政策又不切於實際，亦不能利用工人之不滿意，而增加對於該黨之同情。並且工會之組織至爲複雜，有所稱爲自由工會，而與社會民主黨發生密切關係；又有所稱爲基督教工會，大抵受天主教中央黨和巴央民族黨之支配；此外尙有 Hirsch-Dunker 工會，業主所組織之黃色工會，以及其他各種組織。團體既形複雜，復不能通力合作，故於緊要關頭，不能有所作爲。結果反對派乃能利用中產階級之不滿意，而取得政權。

德國農業於國社黨當政時期之經濟狀況，可簡陳之如下：（一）德國農民於一九三一年所負債額，較之一九一三年減少三分之一；（二）在一九三二年農業上之利息擔負，少於一九一三年；（三）國家在農業收入方面之損失，較小於在工商業方面；（四）農業之租稅擔負，自一九一三年以至一九三二年，增加至一倍以上；（五）農產品價目上之變遷，其不利的狀況較甚於他類物品。由此可知德國農業之衰落，雖不若美國和加拿大之慘酷，而在國社黨執政之前夕，究有日趨於下之情態。

農產品之價目既日趨低落，農業聯合會遂主採行保護關稅，以維持其價目。此種建議爲工業界所不滿，因足以影響對外商務，而不易售出工藝品。但工業界究以農民爲反抗無產階級獨裁之良友，而不願反對其要求；並且

贊同採取救濟東部農民(Osthilfe)之政策，以和緩該部農民之急難。當然此類 Junker estates 早經破產，在俾士麥政府時代，即認之為不經濟之事業，但以 Junkers 大抵為忠實官吏，不惜予以補助。近數十年來，時時有人主張收該類地產為國有，分配於無業人民，藉以實邊。但東普魯士之軍人官僚，在政治軍事和社會地位上權威至高，終能維持其特殊權利，雖在社會民主黨極盛時期，且未能變更其優越的地位。

經營農業副產之農民，亦主張推行保護政策，不過他們的要求則非工業界所能容許。對於來自美國之農產品，雖加征重稅，美國無法報復，因該國輸入德國之貨品較多。至於歐北小國和荷蘭，則將農產品輸往德國，藉以購買德國之工藝品；德國若加高農業副產之稅率，則此類國家必立即採取報復政策，抵制德國之工藝品，所以工業界不能不竭力反對這種要求。工業界既然反對農民之要求，結果國社黨乃能乘機取得農民之同情。

當時之私人資本主義雖為工人和農民所反對，若能得中產人士之擁護，必尚能維持至相當時期。其他階級反對之影響較小，因各種反對勢力缺乏適當之領導，甚至根本無領袖人才，未能有聯合組織，以集中其反對。至於中產階級所以反對當時之經濟系統和政治狀況，半因受通貨膨脹之損失和賠款之過量擔負，半因受商務衰落之影響。通貨澎漲之結果，變更了整個社會中債務關係，使人民所有之政府股票和銀行存款，根本失其價值，其未曾失去或重行獲得者，亦覺無絲毫保障。又在經濟恐慌之後，財產頻易其主，有產階級變為無產，無產階級因而獲得財產，這種演變的影響所及之人民至衆，因而變更其對於經濟系統之擁護。

到了最近，德國大學生於卒業時期，非必能尋得職業。根據統計，德國每年大學卒業生約有二萬四千至二萬六千名，其能覓得工作者，自一萬以至一萬二千名之譜。德國電汽公司規定工程學生於卒業之後，可在該公司實習六月或一年，到期必須離去，學習時期不特毫無薪給，且須繳納學費。又因法律學系之學生過多，而建議在若干年限之內，不增加律師名額者，頗不乏人。在這種環境之下，大學生對於當時經濟和政治狀況之反感，可以想見。

人才過剩半因經濟恐慌而增加，半因戰後大學生人數激增，而愈行尖銳化。政府對於這種現象，早應予以救濟，但直至一九三三年，迄未採取任何具體辦法。結果多數大學生紛紛投入國社黨，另有一部分學生加入共產黨，而以激烈思想爲唯一出路。

資本家之觀念，與其他各級人民不甚相同，他們由一九一八年革命所得之經驗，益增高其自信心，以爲革命雖爲可恨的事實，究可得而控制之。他們認爲工人雖反對資本主義，但不能共同議定採取何種社會主義，以代替資本主義。他們目覩社會民主黨執政時期，仍不得不任用資本家以管理工業。總之資本家自信任何政府若欲維持社會經濟之適當的運行，終歸少不了他們的。即在國社黨執政之前夕，德國資本家仍以政治演變固不能免，而德國之經濟系統必無重大的變化，孰知有大謬不然者。

當然吾人所稱德國人民仇視當時經濟系統，並不是說國社黨取得政權之唯一原因，就是人民對於經濟上之不滿意。不過人民既忿恨凡爾賽和約，再加上國社黨和國家主義派之努力宣傳，則發生重大影響。吾人研究國

社黨之歷史，可知在經濟衰落時期，作反對和約之宣傳最爲有效，一般人以爲彼輩所感受之經濟痛苦，皆爲和約之所賜。

研究德國近代政治之學者，常有下列的疑問：何以舊有經濟系統不爲馬克思社會主義所推翻，而爲國社主義所破壞。應之曰：社會主義派於一九一八年曾獲得此種機會，而未能利用此種機會。到一九三三年，德國民衆要求一種純全新系統，人民不能信任馬克思社會主義，與不能信任自由民主國會和資本系統正復相同；一九一八年德帝國之消滅，與一九三三年共和國之傾覆，其演變的情態先後如出一轍。

國社領袖每以社會民主黨在一九一八年未曾眞正革命，接受整個已經破壞的組織，保存其原有缺點，而稍少改建之。社會民主黨之施政，以能提倡民治精神爲主旨，故其所採政策，以能得多數民衆的贊助爲標準。又此黨領袖認爲社會主義未可驟然施行，祇能逐漸實現之。

社會主義激烈派既知社會民主黨未能積極推進社會主義政策，乃不能不出於對抗之一途。該黨既決定採取武力壓制的辦法，乃不得不依賴舊軍官，以平服叛亂，以維護政府。軍官既有維持政府之重任，其地位因以增高且能左右政局。實際在共和國成立之初期，前代之武裝軍隊，轉遊全國，或在希萊遜（Schlesien）攻打波蘭人，或在明興（München）和魯爾（Ruhr）推倒地方共產政府。他們有時固奉行政府的命令，通常則採取自由行動，甚至有反抗政府的行動，如一九二〇年之 Kapp 叛亂和一九二三年之希特洛（Hitler）叛亂是也。並且軍人

於叛亂失敗後甚少受嚴重的處分，直至一九二二年，國防軍不但不嚴格服從政府之命令，並且自由撲滅沙克蘇（Saxon）和杜任根（Thüringen）之赤色政府，可知國防軍實際自成一個系統，有非共和政府所能管理者。

社會民主黨不特起用舊軍官，並保留一切舊有外交人員，直示該黨無法應付外交。社會民主黨復以法院為不可侵犯的機關，保留大部分法官，因未知管理法院為一種重大權力，革命政府不能管理法院，則不為真正革命。並且根據文官條例所任用之文官人員，亦為社會民主黨所保留。當然社會民主黨既容留舊軍官以及舊司法和外交人員，則無法建立穩固的共和政府。

究此非謂社會民主黨不自營私，不注意公共職位。反之，該黨自執政以後，曾增設多種職位，以位置該黨人員。例如在革命之前，小市大抵僅有義務市長一人，每日辦公一二小時，主要任務則由有給的秘書擔任之。在共和國設施之下，小市且有市長副市長和秘書各一人，全為有給職，薪俸均甚高。

社會民主黨之另一種錯誤，在容許戰前資本家繼續佔據國家之經濟機關。該黨亦欲推進工業之社會化，並曾成立聯席委員會，內有業主代表。委員會曾經研究征用私人財產之賠償方法，並曾提出多種報告，但政府未能大事推進國有和國營之政策。社會民主黨的領袖，每以該黨所以不能成立社會主義的社會，因在威瑪憲法下，該黨在國會中從未佔得絕對大多數。該黨既以民治主義為原則，在未得多數民衆擁護之前，自不能任意推進社會主義化的政策，其實這種解釋不過自暴其弱點而已。

實際言之，社會民主黨所包辦之威瑪憲法，使任何一黨無法實現任何重大政綱。因既經採取比例代表制，則在多黨的國家如德國者，任何一黨難以獲得絕對大多數。並且該黨繼續維持不合理的政治組織，甚少加以變更，所以該黨縱能於選舉上取得勝利，而能管理中央政府，反對黨尙可在各邦內阻礙其經濟的和社會的改造。

威瑪憲法既經成立，一般人認定社會民主黨與其他資產黨派固無大異，不足以創立新的政治系統或新的經濟系統，因之失去對於該黨之同情。在革命時代的政府失其創造的性質，當然不能得人民之擁護。

社會民主黨主政之時期，亦至爲不利，因該黨不論採取何種政策，均有產生不幸的結果之可能。該黨縱能頒佈命令，以推進工業社會主義化的政策，並成立一種眞正社會主義的邦國，姑不論社會主義是否適合德國國情，在當時德國既缺乏食品和原料，同時更受協約國軍隊之威脅，則其前途如何，至難預料。

社會民主黨既得政權，思欲在資本主義之下，改進工人之生活狀況，維持共和式的政府，始則壓迫共產黨，繼則抑制國社黨，使不能取得工會和無產階級之擁護。不過該黨在這幾方面雖曾有相當的成功，而最後則根本失敗。當然共和主義在德國之失敗，社會民主黨不能擔負全責，其重大責任則應由協約國政治家擔負之。因爲他們既然主張成立新政府，以代替舊政府，同時又使所提和平條件至爲嚴酷，致使新政府爲人民所鄙視。協約國對於德國之最大讓步，則在一九三二年最反動的政府統治之下。並且德國共和政府之傾覆，其重大原因則爲人民在長期經濟衰落下所感受之經濟痛苦，國社黨雖指爲社會民主黨所使然，實際該黨未能擔負這種責任。

德國馬克思社會主義之所以失敗，因爲這種運動之兩翼，過於互相仇視，否則國社黨必須經過長期奮鬬，始能取得政權。共產黨對於社會民主黨至爲輕視和忿恨，以爲該黨不論在何種社會情形和政治狀況之下，必不願實現任何社會主義的政綱，此言似亦有相當眞理。

共產黨因社會民主黨能得大部分工人之擁護，而恨之益深。社會民主黨所以能得大部分工人之擁護，因能支配多數重要工會。共產黨始則試以自組工會，以對抗其他工會；繼則滲入其他工會，希望由內部進攻，亦歸失敗。凡此究因該黨時時犧牲工人之經濟利益，以求達該黨之政治目的，不惜時時罷工，並時時與軍警和社會民主黨衝突，使一般黨員疲於奔命。其所以不顧事實，徒作無益之犧牲，端因德國共產黨完全受制於莫斯哥，不能自由採取切於事實之政策。莫斯哥之命令，每使德國共產黨與社會民主黨無法合作。大凡社會民主黨所贊成之事務，共產黨必須反對之；一切由社會民主黨所主持之工潮，共產黨必設法破壞之；在選舉方面兩黨尤不能合作，而予國社黨以勝利之機會。德國共產黨若得有才幹之領袖，而能根據德國之實際狀況，提出一種切實的計劃，則必爲莫斯哥所擯棄。直至希特洛取得政權時期，莫斯哥始准許德國共產黨與社會民主黨合作，共產黨且於一九三三年釀成一次大罷工，不過這時的抵抗已無效用。社會民主黨之多數領袖則逃亡他國，而使該黨缺乏領導，卽使居留國內，從事暗中反抗，亦屬無濟於事。總之社會主義各派之末日已至，國社黨之勢力已成，德國若無長期對外戰爭，則社會主義各派短時間內絕無重復主政之可能，可斷言也。

自巴本(von Papen)於一九三二年繼白雨林而組織內閣，以至希特洛於一九三三年出任首相之時，政治情形至爲複雜，有非一般人所能了解者。

共和國內閣因白雨林政府之傾覆而解體，緣白氏之能出任首相得力於施萊謝(von Schleicher)者居多。施氏自一九一八年以來，銳意整頓國防軍，以成其個人之工具，卽遠在一九二三年，已能支配內國政治。施氏於白氏主張沒收東部貴族地產，分配於無業遊民，以致引起普魯士貴族派之恨怨時，突然宣稱國社黨若推進政變，國防軍不復能擁護白氏政府，白氏遂被擠而去。

巴本內閣成立之原因，言人人殊，施萊謝必爲主動之一，固無疑義。巴本既爲天主教徒，時人遂以巴本政府必能得中央黨之協助；又巴本亦能接近總統與登堡氏，並可預得東普貴族派和候根堡國家主義派之擁護。不過巴本雖富有資產，並非中央黨之重要黨員；除曾於歐戰時期被任爲駐美參贊外，從未擔任何種重要政府職位。巴本自以所組內閣爲超然組織，閣員多爲前任官吏，具有右派思想，但大抵缺乏政治經驗。巴本施萊謝以及其他閣員均爲柏林貴族俱樂部之會員，稱爲 Herren Klub，國社黨後此會藉以攻擊巴本政府，指之爲少數貴族之結合。實際自巴氏主政以後，一般人固已了解巴氏政府之計劃，在破壞威瑪共和國，壓制國社黨，並恢復君主政體。

白雨林政府之傾覆，工業界曾否參加該項陰謀，無從證實。白氏既爲保守派，工業界似不致反對之，不過當時之政治和經濟狀況至爲惡劣，而白氏一味觀望，不採取任何改進政策，亦爲工業界所不滿，彼輩顯欲能得國防軍

擁護之人員出任組閣，成立強固政府，以維持公共秩序，巴本既能得國防軍之擁護，並且在白爾林內閣解體國社黨有奪取政權的形勢之時，巴本政府似爲政治上唯一辦法。

前此工業界雖不願接受國社主義，亦未曾積極反對之，以之爲國家主義派，而不爲社會主義派。工業界固知國社黨始終反對共產黨，因此國社黨中雖有一部分人員仇視大企業，而未能引起工業界之仇視。國社黨極力反對對外賠款，尤爲資本家所贊同。省外破產的業主，有積極擁護國社運動者，而萊茵河區域重工業界，對於國社黨亦曾有財政上之援助，不過當時大部分資本家則反對接受國社黨政府。

後國社黨努力參加選舉競爭，側重其黨綱之經濟部分，在經濟狀況愈趨惡劣時期，遂高唱反對大商鋪之口號，冀以獲得農民和無產階級之擁護，尤反對猶太人，使工商領袖引爲危懼。

巴本內閣頗有重大難關，一方面須反抗希特洛，一方面又須反抗社會主義各派。巴本以爲在能得國防軍的擁護和總統的維護時期，任何一方未敢公然對彼攻擊。不過普邦政府既在社會民主黨支配之下，普邦警察大足以牽制國防軍，巴本因欲奪取普邦警察管轄權。興登堡利用憲法第四十八條之獨裁權，下令解散民選政府，而委派聯邦委員一人以主持一切，委員向聯邦總統和內閣負其責任。朴讓(Braun)政府既無力自衛，至此對於非國會制的政府之反抗，殆已絕望。

社會民主黨若反抗聯邦政府之獨裁政策，可以要求下列各方面之協助：(一)柏林和省外之普邦警察，(二)

曾受軍事訓練之國旗軍(Reichsbanner)(三)工會,(四)無產階級。不過國旗軍雖得有警察之協助,倘不敵國防軍和國社黨之武力。社會民主黨若主張罷工,工會可以宣佈罷工,若以罷工而反對興登堡,則必採取審慎的態度。並且興登堡若維持巴本政府,社會民主黨且未必有引起內戰之決心。

當時多數共和派人士,咸以巴本政府所採取之政策,曾獲得興登堡之同意,使於非常政治狀態之下,能以維持共和國,並保障人民之生命財產。實際在聯邦政府能得總統信任時期,大部分德國人民不致擁護普邦社會民主政府,而反抗聯邦政府。並且在巴本政府未曾明顯阻礙國社黨取得政權的時候,巴本以為內戰如果發生,國社黨必能擁護政府實際言之,在這個危險時期,社會民主黨認為巴本政府可使希特洛不能取得政權,國社黨亦以巴本此後可將政權交於該黨,所以雙方對於政府均未盡量攻擊。並且在心理上社會民主黨沒有引起內戰之勇氣,因此黨黨員在精神和觀點方面,均有資產階級的臭味,遠不逮對方之奮發有為,即使反抗,亦不過徒受殘殺而已。

至於巴本與國社黨兩間交涉之真象,無可稽考。巴本宣稱國社黨允許在不能於選舉方面獲得勝利時,則繼續擁護政府。希特洛否認此種默契,國社黨擁護現政府,以至選舉之日為止,是祇承認巴本政府為過渡政府。當然國社黨和巴本政府兩方得有默契,事至明顯,因前此為白爾林所解散之衝鋒隊和保安隊,至是被認為合法機關,其人數且大增,並為購置新軍裝,而國社黨之宣傳工作亦加倍努力。

一九三二年七月所舉行之普通選舉國社黨於六〇八名國會議員中當選二三〇名。選後希特洛爲興登堡所召見，詢問其加入政府之條件。據稱希特洛要求有莫索里尼於進軍羅馬後所享受之權利，始肯加入政府，而爲興登堡所拒。後興巴本接洽，巴本許以普邦委員(Reichskommissar)兼任副首相，希氏忿然拒絕。

至新國會開會時期，國會通過不信任案，巴本不但不提出辭呈，並已預得總統之解散國會令。新選舉應於十一月六日舉行，國社黨內部大爲不安，認爲選舉上將有損失。巴本政府進行尙稱順利，既有侯根堡國家主義派之擁護，復得工業界之贊助，其他階級對之亦頗不惡，猶太人尤歡迎之，以爲可以制止國社黨對於彼族之仇視。此外更可得自由派人士之同情，而國社黨亦未作武力之反抗，巴本內閣以爲此後當可高枕無憂。

巴本政府既不願將政權移交與國社黨，非反動派份子參加政府者頗不乏人。一般人以爲巴本政府之使命，在阻止國社黨取得政權，以渡過難關，逮難關過去，仍必恢復憲政政府。自巴本派小組織觀之，彼輩既能排除危難，自應維持其權利。彼輩認爲前政府至爲懦弱，此後尤須打破工會之權力，故巴本政府之改造經濟計劃，首在減低工資。巴本政府並欲改良憲法，以恢復一九一三年之政治系統，首相巴本和內務部長葛爾(Gayl)於講演時期，且明白表示其態度。

巴本派既努力宣傳其政策，巴央政府大爲驚恐，蓋恐聯邦政府利用憲法第四十八條，而就該邦成立委員政府，巴登(Baden)和微吞堡(Würtemberg)政府亦引爲危懼。至是國社黨之衝鋒隊，開始與擊侯根堡國家主義

派之選舉會議，國社黨機關報相率攻擊政府。社會民主黨之機關報，亦攻擊不遺餘力。工業領袖不特反對巴本之對外貿易政策，並極端懷疑巴本之憲法改進計劃。

十一月選舉之結果，國社黨損失百分之十一，共產黨增加百分之二十。國社黨之所失，即侯根堡國家主義派之所得，侯派時方擁護巴本。巴本對於選舉結果引爲欣幸，因爲國社黨已不能與中央黨聯合，以推倒政府。當然國社黨和共產黨若能合作，可以聯爲多數派，不過這兩黨絕無聯合組織政府之可能，總統式內閣（Presidential Cabinet）因而可以繼續存在。

至是工業界決定推倒巴本內閣，極力反對其對外貿易政策，在這種情形之下，巴本乃不得不提出辭呈。究其所以辭職之原因，則無從推測。

與登堡再度召見希特洛，請其出任首相，但附有下列四項條件：（一）希氏應在國會內聯爲多數；（二）希氏應提出其經濟政綱，交由與登堡同意；（三）國防和外交兩部部長應由總統提出之；（四）總統應有通過全體閣員之權。希氏主張總統委其組織總統式內閣，始能接受其他條件。總統拒絕其要求，閣潮因而無法解決。

在新閣未曾產出之前，巴本繼續爲代理首相。希氏既不接受總統之條件，工業界擁護施萊薔，貴族派則擁護巴本。最後工業界和工會領袖向與登堡反對巴本再任首相，而巴本內閣中的份子亦向與登堡表示不願繼續參加巴本內閣，總統始委任施氏爲首相。施氏既接受委任，巴本痛惡之，國社黨亦竭力攻擊之。

報界和經營界對於施氏組閣，認爲滿意。施氏於就職之時，宣稱本身既非資本家，亦非社會主義派，但爲具有社會觀點之軍人，否認有成立獨裁制之意。同時警告共產黨，不得擾亂秩序，若任意破壞秩序，則以嚴厲手段對付之。並稱新政府無意執行憲法改良上之任何計劃，政府之主要任務，在解決失業問題。

施萊蕭保留巴本內閣中之多數閣員，稍少更換數人，並另行成立職業部，委任蓋銳克（Gereke）主持之。*

* 巴本內閣		施萊蕭內閣	
首相	Von Papen	首相	Von Schleicher
內務	Von Gayl	內務	Bracht
外交	Von Neurath	外交	Von Neurath
財政	Schwerin Von Krosigk	財政	Schwerin Von Krosigk
商務	Warmbold	商務	Warmbold
國防	Von Schleicher	國防	Von Schleicher
司法	Gürtner	司法	Gürtner
農業	Von Braun	農業	Von Braun
勞工	Schaeffer	勞工	Syrup

交通　Von Eltz-Rübenach　　郵務　Von Eltz-Rübenach

職業　Gereke

施氏自知在國會內勢力薄弱，卽俟根堡之國家主義派亦不過暫時容許之，在危急時刻，可以隨時反抗政府。社會民主黨自認爲民主派和憲政派，當然不能擁護施氏政府；施氏又不時撤退社會民主派人員，而以國家主義派承其乏，社會民主黨自難與之合作。施氏復邀希特洛往柏林，磋商加入施閣之條件，希氏迄未前往。

國社黨內對於應否參加混合內閣一點，顯然分爲二派。斯它索（Gregor Strasser）一派主張加入施閣，而起草國社黨政綱之費端（Gottfried Feder）和佛銳克（Frick）亦贊助之。另有一派則竭力反對之，而以葛英（Göring）和葛博思（Göbbels）爲首領。相傳斯它索力勸希氏加入混合內閣，希氏竟爲所動；葛英和葛博思等風聞希氏前往柏林，乘車追之，阻其前往。

施萊蕭既不能得整個國社黨之合作，繼續與斯它索暗中接洽，斯氏若能接洽一部分國社黨議員擁護施閣，施氏則任之爲閣員。旋施斯二氏之接洽函件爲希氏所得，斯氏遂被解除一切黨職。佛氏因對斯氏表示同情，因亦失去希氏之信任。

黨內意見上之衝突，實代表觀點上之不同。斯它索和費端之主張近似馬克思社會主義派，不過他們側重國家主義，不若社會主義派之重視國際主義。斯費二人之失勢使國社黨易於獲得貴族派和威斯特法倫（West-

phalen）重工業派之協助，以推翻施氏政府，並成立國社黨和侯根堡國家主義派之混合政府，而德意志政治演進之第三階段因而急轉直下。

在共和制度根本消滅之前夕，尚有可追述之事，就是希特洛和巴本於一九三三年正月會於柯倫（Köln）。雙方原定保守極端秘密，但終歸洩漏出來，引起一般人之驚訝。以後雙方宣佈該項會議之內幕，言詞頗多矛盾。姑不論該項會議所議何事，而國社黨在勢力衰落之會，竟因而有復興之象。至於巴本會晤希特洛之動機何在，無從推測，但必不外下列數種原因：（一）巴本尚有政治野心，不甘退隱之寂寞。（二）巴本忿恨施萊赫推倒其政府，而自任首相，亦欲推倒之，以洩其忿。（三）巴本深以欲求德國之統一，在任何狀況之下，必使國社黨參加政府。

在施氏政府傾覆之最後一月，各方對於國會開會之日期至為注意，施氏深知國會若能開會，則不信任案勢難避免。施氏於正月十二日與土地聯合會（Landbund）斷絕關係，此後能否獲得國家主義派之擁護，尚為問題。施氏希望國會延期數月，同時積極推進其建設計劃，藉以和緩反對空氣，這當然是沒有希望的。共產黨反對一切政府，施氏內閣自在反對之列。社會民主黨所處地位至為惡劣，並屢受施氏之排擠，當然反對施氏之獨裁政府。國社黨既不願國會立即投票，亦不願延會過久，因國社領袖明知國會一提不信任案，則施閣立倒，勢必重行競爭選舉，當時國社黨在財政方面短時期內殊不願再行競選。並且國社派正與國家主義派暗中接洽，巴本代表萊茵河重工業派，賽爾托（Seldte）代表鋼盔（Stahlhelm）派，侯根堡代表國家主義派，在接洽完成之前，自應避免表決

不信任案。

施萊蕭亦知反對政府的行動，已在醞釀之中，但以爲國會如果提出不信任案，必能得總統之同意，而頒佈解散國會令。旋國會即將開會，施萊蕭於正月二十八日預向總統要求解散令，而爲總統所拒絕，施氏乃不得不出於辭職之一途。論者謂施氏前可以武力維持巴本政府，何以不能援引武力以實行獨裁？應之曰巴本最初頗能得總統之庇護，施氏則未能得總統之贊助。

施氏既去，根據當時之政治狀況，興登堡祇能由國社黨和共產黨二者之中，委任一黨組織政府。當時人士均以施氏未必安然退去，且有鮑斯丹(Potsdam)軍隊佔據柏林之謠。此時國社黨和國家主義派兩方交涉不甚接近，希氏不能接受該派組織政府之條件；據稱上項謠言爲國家主義派所傳播，藉以促進國社黨出而組織混合內閣。

吾人研究自白雨林以至希特洛出任首相中間之種種經過，不能不欽羨希氏之策略，及其應付政治之天才。他每於危急時期，立須斷定其政策，稍一不愼，整個計劃即有失敗之危險，有時雖亦遭他派之暗算，但究能解脫難關。在希氏正式主政之前，一般人皆以其不願主政，藉以避免責任，其實大謬。實際言之，希氏之堅決主張，在得有全部權力時，始願主政。

希氏內閣既經成立，一般人尙以之爲臨時組織，一有重大事件，隨時有傾覆之可能。並以爲希氏內閣中各派

勢力均衡，絕不能實現任何激烈政綱；希氏內閣中僅有國社黨閣員三人；聯邦之重要閣員如農業和經濟二部部長，均爲國家主義派人員；外交部長爲勞爾特（Neurath），普邦政府委員爲巴本，國防部長爲卜勞堡（von Blomberg），勞工部長爲賽爾托（Seldte）這一般人均非國社黨員。

當然希氏在混合內閣中所保留之職位，爲行使權力上之最低限度。希氏本人取得首相的地位，使反對本身之行動變爲反抗國家，並以佛銳克爲聯邦內務部長，葛英爲普邦內務部長，因能管理普邦警察。又以卜倫堡爲國防部長，卜氏雖非國社黨員，但對該黨表示同情，并與該黨有多種私人關係，絕不致利用其地位以反抗國社黨。

希氏既得政權，立即設法去除國防軍中施萊鼐之黨羽，施氏之政治工具因以喪失，國防軍亦逐漸傾向希氏。內閣中之國家主義派份子並不反對此舉，因爲他們厭惡施氏，並畏懼之。希氏以爲國社黨若能管理警察，而國防軍可以維持中立，則該黨即能控制全國。因此國社黨實行管理警察之政策，凡未經巴本和施萊鼐所撤退的社會民主黨之警官，均被撤退，即國家主義派份子間亦有被撤退而代以可靠的國家社會派；後更以國社黨之衝鋒隊和警備隊擔任助理警察，而普邦警察遂逐漸落入國社黨之掌握中。此外不甚可靠之省督政以及其他省內高級官吏，先後均被撤換。

國社黨既行主政，迭發安定人心之宣言。佛銳克宣稱政府無意以共產黨爲非法團體，亦不宣佈戒嚴；政府不欲施行任何新經濟政策，亦不使通貨澎漲，人心因以大定。當然這種宣傳完全是策略。在希氏每次發表宣言的時

候，國社黨的意志若遭反對，則繼之以恫嚇。國社黨既達目的，則不顧前此所發表之一切宣言，而採取進一步的政策。希氏政府之外交政策亦採取同樣的步驟，但不若在內政上之順利。

至是希氏主張重行選舉，不願聽命於興登堡，亦不願乞援於侯根堡之國家主義派。當內閣議決重行選舉的時候，侯根堡大爲忿怒，但亦無法挽救。自國社黨視之，該黨在新選舉中未必定能勝利，十一月選舉損失選票二百萬之多，卽是明證。因此國社黨領袖於選舉運動中明白宣言國社黨雖不能在國會中佔絕對大多數，亦無意放棄政權。並且在此次國社黨主政之下，社會民主黨和共產黨均無法以進行選舉運動，室外集會均被禁止，共產黨和社會主義派報紙均被停刊。普邦內務部長葛英氏命令全邦警察，對於國社黨員應持友善態度，不得干涉衝鋒隊和警備隊之行動，並須盡量協助之，對於共產黨則須採取嚴厲態度。後更調用衝鋒隊和警備隊，以充預備警察。

至二月二十七日夜晚國會起火，國社黨指爲共產黨之所爲，藉以採取嚴厲手段，以取締共產黨之活動，並以社會民主黨亦與此案有關，同以嚴厲手段對付之。國家主義派當時與國社黨在選舉上互相聯絡，但希氏不允提出共同名單，其意固在一黨專政。

三月五日之選舉，政府派大獲勝利，所得選票佔全數百分之五十一，國社黨自佔全數百分之四十七。至是希氏可指爲民意所歸，不復聽命於興登堡。又該黨不許共產黨議員出席國會，卽無侯根堡國家主義派之擁護，在國會內已佔有絕對大多數。

國社黨亦努力取得各邦政權，此種歷程國社黨稱之爲統制（Gleichschaltung）。* 實際這種運動始於選舉之前，至是其速率加快，巴央巴登薩克孫徵乔堡和其他各邦之民選政府，先後均被解散，代以國社黨之政府委員。社會民主黨共產黨猶太人天主教徒以及君主派，其被逮捕者不可勝計，有爲警察所逮捕，衝鋒隊和警備隊且自由逮捕。猶太人受禍者甚衆，共產黨被害者尤多，波蘭人和捷克人亦有被毆擊者，主持此類暴亂行爲之人甚少受嚴重的處分。

暴動既起，各國報紙記載殘暴新聞，國社黨以之爲猶太人之所爲，格外壓迫猶太人，各國報紙亦繼續登載國社黨暴動行爲。國社黨更從事反宣傳，命令一切有旅外戚友之人民，電告國內並無暴亂，暴動消息均由猶太人所僞造。

國會開幕禮於三月二十一日在鮑斯丹舉行，次日正式開會，其目的在通過授權案，使內閣於四年之內，可以行使無限制之權力，可以實施任何政策，不須國會表決和總統簽字。在此案通過之前，希氏在國會中講演，附帶恫嚇言論，宣稱他黨若否決此案，國社黨當採取必要的手段。結果以四四一票通過此案，反對票爲社會民主黨所投，共產黨員未能出席。至是國黨合一，國社黨自審大權在握，遂積極破壞舊制度，建立新制度。

* 按 Gleichschaltung 一字，爲國社黨所造新名詞，在歐美文字中，迄無類似的字義。係國社黨於取得政權之後，思欲集中權力，以管理一切活動，變更一切組織，接收一切重要機關，此種歷程，青無以名之，稱之曰統制。

國社運動始於反猶太運動，衝鋒隊攻打連鎖商店(Chain Stores)，百貨商店，和猶太人；不特猶太店鋪，酒館，飯館，和電影園之類遭其抵制，猶太律師，醫生，和牙醫亦同受壓迫。在抵制時期，舉行公共集會，張貼反猶太的廣告，使羣衆抵制猶太人所售貨品，並利用無線電以資宣傳。衝鋒隊且要求猶太店主辭退猶太工人；而猶太店主之被逐，亦屢見迭出。

普魯士司法部長下令，限制法院內猶太律師和法官之數目；聯邦司法部長亦頒佈 Numerus Clausus 令，限制聯邦境內猶太律師之總數。公共醫院內之猶太醫生和牙醫，多被排斥，此輩亦不得擔任公共保險機關之醫生。至於猶太人民所任公共學校教師，大學教授，以及高級教育機關人員，亦同受此種限制。表面言之，一切猶太教授若曾參加歐戰，其父或其子若死於歐戰，則不受此項規程之限制（律師亦復如此。）但國社黨學生時時組織示威運動，使之不安於位，而不得不出於辭職一途。一部分猶太學生雖亦得投入大學，但不能參加學生會；猶太工人亦不能加入工會，是欲使猶太人民放棄一切有給職業。

猶太人欲逃出德意志國境者，頗不乏人，政府下令猶太人所有出國護照，須重行簽訂，始有效力。旋復規定猶太人於出國之前，須得有政府之特別許可。不過猶太人縱能邀准出國，亦無法將私人財產移往國外。現今歐美各國大抵有移民律之限制，致使猶太人無可遷徙；今日德國猶太人之命運，直等於蘇聯之前代人民（Former People)。

在抵貨運動進行之時，政治上另有新進展，職業部長蓋銳克（Gereke）因侵吞公款而被捕，據稱蓋氏於公共建築計劃上有舞弊情事。又於一九三三年三月報紙宣傳國家主義派重要議員奧包佛倫（Oberfohren）辭職，實際由葛英下令搜查其房舍，並逮捕之，奧氏自允辭職，始被釋放。國社黨同時恐嚇國家主義派閣員使其不敢提出抗議；並且國社派公佈奧氏批評侯根堡之函件，使侯氏安然犧牲奧氏。至是國家主義派保守份子目擊該派領袖不能控制政局之演變，一任國社黨為所欲為，引為奇異。同時他們認為到相當時期，與登堡即將宣佈戒嚴，調遣國防軍以維持秩序，並令鋼盔軍與之合作；當時社會民主派和工業派人士，具有同樣意見。

國社黨領袖亦曾想到這一點，設法阻止其實現，對於鋼盔軍最為懷疑。至三月二十八日（一九三三）報紙記載在國社黨控制下之卜讓微克（Brunswick）政府，下令解散該邦之鋼盔軍組織，據稱此次衝突之起因，由於鋼盔軍任意收容國旗軍（Reichsbanner）份子，* 旋由賽爾托氏出而斡旋，解除該邦鋼盔軍領袖之職，此事遂寢。後卜發茲（Pfalz）和薩克蓀（Saxon）發生同樣問題，國社黨採用同樣方法解決之。

國社黨進一步破壞鋼盔軍內部之團結，動搖官兵對於長官之忠心，此計不授，則設法解除高級長官之職任。副司令杜思特堡（Düsterberg）刻意維持鋼盔軍之獨立，而為國社黨所忌，國社黨要求賽氏免其職，賽氏懾於威勢，不得不犧牲杜氏。至是鋼盔軍以希特洛為領袖，賽氏旋亦宣言加入國社黨。賽氏既變為國社黨員，國家主義派

* 按國防軍為社會民主黨之軍事組織。

以其原為該派所推選，要求其辭去國會議員之職，而為賽氏所拒。自此統制運動於政治經濟教育宗教文化各方面同時並進，德意志之國社化，遂至為活躍。

至一九三三年四月七日，政府宣佈變更各邦之政府組織，各邦設總督(Statthalter)一人，由聯邦總統根據聯邦總理之提名委任之；普魯士總督則由聯邦總理兼任之。各邦總督有委任邦內閣解散邦議會之權，內閣直向總督負責；邦議會之主要任務在通過內閣之提案，對於邦內閣不得提出不信任案。根據這條法律，各邦皆曾成立邦內閣，國社黨均佔有多數。

小邦可以聯合委任總督一人統治之。政府於討論卜銳門(Bremen)總督人選問題時期，議定該邦與俄登堡(Oldenberg)合併。又前此一邦政府派遣代表留任他邦之習慣，至是始行廢除。在這種設施之下，聯邦政府之複雜的和不合理性的組織，趨於單簡，並能破除一部分官僚政治。前此他黨認為不可變更之制度，國社黨竟能根本廢除之，其勇於改革之精神，迥非他黨所能及。

國社黨統制經濟機關，其影響之大且甚於政治集權運動。這種政策由兩種方式實現之：(一)攻擊工會，(二)

附註 根據一九三五年一月二十六日申報記載：德國各邦完全廢止，改為二十二大行政區。普魯士所分十二省，每省劃為一區，其餘舊有各邦則劃為十區，每區設總督一人，廢除舊有之總理制。總督代表中央政府，掌握行政權，司法權不屬於地方，而屬於中央。又鄉鎮制度改革法內規定國社黨得干預鄉鎮之行政權。

攻擊經理和業主。當然這兩種行動互爲因果，因國社黨既經使佔工會，一方面利用黨的政治勢力，一方面再由工會從內部壓迫逐漸可使業主和經理就範。反之業主既受國社黨之支配，該黨亦可藉經理之力，以壓迫工人，使之加入國社黨，不加入則以解僱威脅之。

國社黨既得政權，德國業主聯合會對於國社黨之經濟計劃，表示願意合作；以爲革命潮流一經過去，則工業組織必可恢復舊觀，與社會民主黨當政時期大致相同。不過該會雖然表示合作，國社黨仍然任命委員二人接收該會，直受經濟部長瓦克洛(Wagener)之指揮，後復以瓦氏爲聯邦經濟部長，管理全國經濟事宜。至是業主聯合會之一切決議，須得國社黨高級官吏之同意，始能執行，該會不復能反抗國社黨之經濟計劃。

德國各種經濟團體：如批發商，零售商，工程師，成衣匠，牙醫，醫生，律師，教師各種聯合會，先後均被國社黨所接收，而三種重要農業團體亦同被接收。國社黨於接收各種團體，所採取之方式不一，有的利用反猶太運動，例如城市商會之多數職員，大抵爲猶太人，國社黨首先強迫猶太人辭職，然後舉行新選舉，選舉若不勝利，則任命委員一人接收之。即使商會內無猶太人員，國社黨亦舉行新選舉，選舉失敗，則委派委員一人接收之。

國社黨既得管理工商業，更試以管理各個公司工廠和大商店，大抵亦由反猶太運動入手。在抵制時期，猶太業主和經理被迫辭職，另委經理一人以代之，或逕行委派委員一人接收之。國社黨對於其他非猶太工商業，採用同樣方法以管理之，只顧私利之經理，大抵均被解職。當然統制運動亦非漫無限制，業主和經理若爲國社黨員，或

富有國家思想，大抵不受干涉。

國社黨既推進其控制工商業之政策，復設法佔取工會。所稱自由工會，向例採取非暴動的政策，他們對於前政府減低工資，未能採取有效的反抗行動，並且設法避免罷工。國社黨既得政權，不容許自由工會存在，工人見參加工會而無利益，因亦不納會費。國社黨政府復頒佈新令，規定業主對於反對國家之工人，得以自由解僱，各地在國社黨支配下之工會，每每強迫廠主，辭退屬於舊工會之重要人員。國社黨既能壓迫業主和經理，而接受其要求，並能驅逐業主和經理，因能得一般人之重視；益以國社黨之努力宣傳，一時工人加入國社黨工會者，大有風起雲湧之勢。舊工會之辦公處則迭遭襲擊，其領袖亦時被逮捕。

當時國家主義派侯根堡氏適任經濟部長，贊成破壞舊工會，而代以無力量的黃色工會。國家主義派召集工人大會，冀以增加工會會員，竟受國社黨之襲擊，此類工會復被迫而接受國社黨之領導。基督教工會和 Hirsch-Dunker 工會，自動來歸。國社黨遂將這三種主要工會與國社黨工會合併，而成立德國工人聯合會。國社黨既經侵佔工會，進一步奪取消費合作社；至是整個德國社會組織，直接間接受國社黨之支配。

國社黨於教育文化事業方面，亦努力推進其統制的政策，首先出以反猶太主義的方式，同時反對和平主義和馬克思主義。在各大學中惟純粹德人始可加入同學會(Studentenschaft)，猶太人不得加入，學會領袖由高級機關所委任，在推進大學工作方面，權力甚大。

各種遊戲和運動會先後亦被接收，網球游泳和體操各種俱樂部，凡與社會民主黨和共產黨發生關係或與馬克思社會主義派工會有淵源者，均被解散，其財產亦被沒收。甚至無政治背景之聯合會和俱樂部，亦須推選國社黨人員，以主持一切，並須去除猶太人共產黨和著名社會民主黨各種份子。戲院電影園和音樂廳先後亦爲其接收，猶太經理多被裁撤，猶太優伶和音樂家亦遭擯棄。更利用無線電和報紙以廣事宣傳，冀以造成輿論，而貫徹其統制的政策。

希特洛既經誘致資產各黨，通過授權案，遂開始破壞德國一切政黨。至五月中旬，社會民主黨之財產均被沒收；至六月，巴央邦內立法機關中之社會民主黨議員，均被逼辭職；同時天主教派的議員，或被侮辱，或遭毆擊。

至五月二十日，葛博思宣稱：「國社黨即是國家。」國社黨對於國家主義派既極端壓迫，並繼以不斷的毆擊，該黨機關報並主張解散國家主義黨。此後政治狀況急轉直下，侯根堡國家主義派之軍團，被政府下令解散。至六月二十三日，社會民主黨被查禁，該派國會議員之資格被取消。至六月二十七日，國家主義黨自動解散，同月二十九日，侯根堡被逼辭職，辭職照准，達銳(Richard Darré)擔任農業部長，斯密特(Kurt Schmidt)擔任經濟部長，並由費端任副部長。中央黨和巴央人民黨鑒於國社黨將與羅馬教皇締結和平條約，於七月五日自動解散。其他各黨或已遭解散，或即被解散，黨派領袖被逮捕者，指不勝屈。後復通過法律，禁止國社黨以外一切黨派之存在。

由前文和本文前部的敍述，可知國社運動始於少數工人份子的集合，逐漸澎漲而成爲政治運動，努力奮鬪

十數年之久，始能取得政權。在國社主義變爲政治運動的時候，該黨尙沒有固定的政綱，因爲該黨欲得社會中各級人士之同情，實際不能有固定的政綱。該黨的迭次宣言，大抵集中在幾種尖銳化的社會問題，以聳動社會之視聽，藉以博得人民之贊助。但既得政權，則雷厲風行，一切設施似有預定的政策和固定的目標，迥非徘徊觀望漫無計劃的政黨所可同日而語。

吾人對於國社主義之特點和原則，若欲作正確的陳述，殊非易事，因該黨唯一的正式宣言，厥爲一九二〇年二月二十五日所通過之政綱二十五條，這個政綱於一九二六年由黨代表大會宣佈爲永不變更。不過吾人尙未能以之爲該黨最後的決議，因於實施時尙有變更之可能，並且這個政綱僅有二十五條，未能概括該黨之整個政治設施和全部政治理想。

希氏所著「余之奮鬬」(Mein Kampf) 一書，於一九二三年所撰就，未能絕對代表今日國社黨之理想，然在主義和原則方面，仍不失爲重要著作。至於其他領袖如費端、葛博思、盧蓀堡 (Rosenberg)、斯它索兄弟 (Otto Strasser 和 Gregor Strasser) 之流，其著作之重要與否，胥視各該領袖在黨內權威消長爲轉移。吾人批閱國社黨於競權時代各該領袖之講演詞，可知各種理論和意念，凡足以供宣傳之用者，無不利用之，以求選民之同情，以增進該黨之勢力。並且該黨宣傳側重情感，不重理智，故未能產生概括一切和先後一致的政治理論。不過該黨於取得政權後之設施，顯有固定目標和原則，當於後節說明之。

德意志在十數年內政體變更了兩次。在一九一八年變為共和國的時候，一般人以為威瑪制下的政府，是不能久存的，到相當時期，君主派必定恢復帝國，研究德國政制的專門學者，大多亦以此種變遷是不可避免的。威瑪憲法下的政府誠然不能存在，然代而起者不是君主政體，而是獨裁政治，這當然是新的政治發展。

希氏既然受命組閣，內閣中又有各派人員，時人以之為過渡的組織，一遇重大事件，立有傾覆之可能，侯根堡可以隨時拒絕合作，興登堡亦可隨時以武力驅除之。孰知國家主義派竟被消滅，興登堡亦已物故，而國社黨愈益穩固，最近將來似無任何黨派可與國社黨相抗衡。前此有人以為國社黨抱不妥協的態度，終恐引起對外戰爭，戰爭一起，社會主義各派必起而推倒之。不過最近國際形勢業已和緩，加以魯爾區域既經還德，法德關係亦日趨和緩，外患不致引起內變，亦甚明顯。但吾人對於國社黨之未來形勢，不欲加以揣測。至於國社運動對於實際政治之貢獻，則為吾人所注意之事實。

自吾人觀之，國社運動之成功，除曾利用外交上的失敗和社會中的不滿意以外，尚有其成功之原因，絕非偶然之事實。國社黨於主政時期，對於當時社會上和政治上之重大問題，雖無至善至美之改革計劃，究亦有固定的辦法。該黨既得政權，即雷厲風行的設施，不等待機會，不觀望形勢，更不像社會民主黨之畏首畏尾，一籌莫展。國社黨對於多數問題所提出之辦法，容有不當之處，然既能提出辦法，使一般人認國社黨為有計劃的政黨，而加以信任。

國社黨對於各種問題，不但有其預定的辦法，並且辦法一定，則勇往直前，努力以赴之，不怕事，不畏難，有反抗則消滅之，遇困難則鏟除之，不達目的而不止。例如德國各邦之組織，久爲一般人所不滿，其他各黨亦認爲有變更之必要，但未能推進其改進之方策。國社黨既得政權，即下令根本變更之，其勇於改革之精神，固未可厚非也。

國社黨不但有計劃，並能運用策略，以實施其計劃。國社黨對於無障礙或障礙甚小之計劃，則毅然推進之；若有嚴重困難，亦設法逐漸推進之，先之以寬，繼之以猛，再示以寬，復繼之以猛，寬猛相濟，而目的達矣。觀國社黨蓄意破壞威瑪憲法，而施政之手續在可能範圍之內，則設法符合憲法，該黨於施政上未致引起嚴重反對，未始非策略之功也。

國社黨以國社運動爲革命，不惜變更一切制度，消滅一切反對。國社黨執政未久，其他各黨先後均被消滅，受社會主義派所支配之工會同遭解散，國防軍亦被改組，更設法統制各種經濟社會和文化團體，而使其直接間接受國社黨之管理。

國社黨之內部組織至稱統一，責任分別擔負，權力則集中於上層。黨魁總攬一切，全黨須絕對服從之。黨內若有反對或不服從的表示，不惜嚴厲處置之。國社黨前期重要黨員失去希氏之信任，至實行退隱的生活者，不知凡幾。國社黨內部既係統一，不特黨員的團結至爲鞏固，黨魁頗能指揮如意，對外亦表現團結和勇爲的精神，而使反對派無隙可乘。

由此可知一黨既經取得政權，而維持至相當時期，則於施政上必有固定計劃，無計劃的黨派終必爲有計劃的黨派所傾覆。不但施政上應有計劃，政策一定，並須勇往以赴之，有作爲則反對派斂跡，觀望派就範，且必能博得一般社會之同情。既然決定一黨專政，則不能容許反對黨的存在，須分頭擊破之，根本消滅之，若假意優容之，必致養癰成患，而轉被消滅。黨內尤須統一，不統一非特黨內意志紛歧，而有分化破裂之虞，並予反對派以可乘之機，或竟引起意外之事變。又由革命而取得政權，與由競爭選舉而得政權者根本不同；革命係一部分人之非常行動，必須採取非常的手段。革命政府而尊重原有的司法系統，則失去維持政權之一種重要工具；革命政府而保留全部原有行政人員，則指揮不靈，必不能實現其整個政策；革命政府而保留全部外交人員，則對外政策必受牽制和轉移；革命政府而尊重原有制度，必喪失其革命精神，而爲舊勢力所征服。

末段所述各點，均爲實際政治之權宜（expediency）方略，也就是我們研究德國最近政治演化所獲得之實際教訓。作者並無發揮馬克維里思想之意，特此附帶聲明。

參考書

R. L. Buell, New Governments in Europe. 1935.

Dr. Dietrich, Finanzbericht. 1932.

G Feder, Der Deutsche Staat. 1923.

W. Gerhort, Um des Reiches Zukunft. 1932.

G. P. Gooch, The Terror in Germany. (The Contemporary Review August, 1934.)

W. Hoche, Die Gesetzgebung des Kabinetts Hitler: die Gesetz in Reich und Preussen. Bd. 3.

Hoover, Germany Enters the Third Reich. 1934.

E. A. Mowrer, Germany Puts the Clock Back. 1933.

Pollock and Heneman, The Hitler Decrees. 1934.

K. Schmitt. Das Reichsstatthaltergesetz.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

Sforza European Dictatorships. 1935.

H. Staudinger, Der Staat als Unternehmer.

W. Steed, Hitler, Whence and Whither? 1934.

S. Wertheimer, " The Financial Crisis in Germany "Foreign Policy Reports. March 2, 1932.

第二節　國社黨之前期成因和內部組織

前節既經研究第三帝國之前因後果，本節乃不厭繁複，賡續敍述創造第三帝國之國社黨，和組織國社黨之希特洛個人生活。

希特洛(A. Hitler)

希特洛於一八八九年四月十九日，生於朴饒勞(Braunau-am-Inn)，此市逼近巴央(Bayern)邊界，使希氏感覺有一種重大使命，思欲消滅國界，聯合全部德人，建立一個偉大的日耳曼帝國。希氏為獨生子，早歲無重大事實足資追述，其家境貧寒，父為關員，每表現官吏態度，而為鄉人所厭惡，母氏之祖籍不明，或為捷克人民。

希氏與雙親之關係，早歲卽不甚滿意，對於其父之高壓態度，尤深厭惡，進而痛恨奧匈君主政體。希氏此後所入學校及所附教堂，均不能消滅此種恨怨。希氏在其父之微小圖書室內，瀏覽各種廉價書籍，尤注意普法戰爭，並以全部德人未能一致抗法，引以為異。希氏以自身為德籍，而藐視外籍人民。如義大利，南斯拉夫，馬格亞（Magyars），波蘭，捷克各籍人民。逮希氏遷家於德境之巴索（Passau）德人以其為奧籍而輕視之。繼復遷居於蘭巴哈（Lambach）奧人又視之如外籍人民，在此種窮無所歸之境地，希氏之思想大受影響。

二十世紀開始時期，希氏年方十二，思欲學習美術。其父原欲使之繼爲官吏，不願其習爲畫師，但希氏意至堅決，因與其父爭執甚烈。氏於十三歲喪父，母氏因乃父之遺言，亦欲教養之使成爲官吏。後希氏疾病，醫師斷爲肺病，稱其不適於辦公工作，其母始肯送入維也納美術學校，但迄未實行。後其母亡故，希氏於十五歲時，竟爲孤兒，親戚暫時雖負贍養之責，然以處境貧寒，而時出怨言。

希氏於十七歲時前往維也納，決心研究繪畫，投考美術學校，結果失敗。該校當局勸其改習建築，但希氏既未受中等教育，亦無入學充分經費，並須營求生活。希氏曾任泥水匠助手，逐日搬運灰泥，與普通工人爲伍，而引以爲憾。當時同夥工人多爲社會民主黨員，促其加入工會，希氏拒之。該黨工人以動武相威脅，希氏恨惡之，以爲馬克思主義和工會主義爲造成恐怕之可怕的工具，破壞國家經濟之安全和獨立，擾亂國家之安全，消滅個人之自由。

在研究其個人自由方面，希氏以爲驟然了解一切社會問題之根源，此種見解大抵得之於反猶太人之維也納資產和貴族階級。在希氏前往維也納之前，所見猶太人甚少，到維也納以後，始購買反猶太教之書册，以爲猶太人操縱世界報紙，每大事造謠，販運白奴，以提倡娼妓制度；此外尚有多種社會罪惡，均爲猶太人所製成；社會民主黨及其黨報亦多受猶太人之支配，而造謠生事。受了此種思想之影響，希氏一變其四海爲家之觀念，轉而痛恨猶太人民。

至一九〇九年，希氏獨立工作，從事於繪畫和水彩畫，是時雖益形窮困，但不爲其他工人所擾，尚能感覺自由。

至一九一二年希氏前往明興（München），其意志何在，殊不明瞭，在其所作之自傳中未多述及，但自稱為生平最快樂之時期。希氏此時頗感經濟困難，而從事木工，有時為報紙擔任繪畫，而繪畫不能令人滿意；有時從事建築，建築事業亦不順利。至一九一四年二月，希氏回歸林茲（Linz），參服兵役，當局以其體質過弱，不任干戈，而不予收納。後歐戰突起，希氏立志投軍，為巴央軍事當局所接受，而開始其軍事生活。至一九一六年十月七日，英軍於桑姆（Somme）方面進攻，希氏受傷，退往貝列茲（Beelitz）和柏林休養，至一九一七年三月，希氏復返前敵，當時德軍頗有勝利希望。至一九一八年夏季，德軍屢攻無功，益以英法美比之壓迫，德軍漸有不支之象。至是年秋季，希氏於康明斯（Comines）第三度參加前敵軍事，英軍於十月十三日在雅卜萊思（Ypres）以毒氣進攻該軍，希氏受傷，幾至失明。

希氏臥疾醫院，忽聞叛變水兵開行鐵甲車，高呼革命，希氏以為德人甘心失敗，殊屬不可思議。但該項消息究屬眞實，十一月十日醫院牧師正式報告和亨雛洛朝代退位，次日議和消息傳至，希氏大哭，據稱為母氏亡故後之第一次痛哭。

希氏病愈後，復返明興軍部，對於所負使命，至為熱切，而此後生活進程，則異常黑暗。恢復職業生活，既非所願聞，且亦無適當職位，希氏不特無家可歸，且無戚友關心其存亡。戰爭告終，復返軍營，於軍事改編之後，設法未被遣散，不過和會以後之軍事生活，希氏對之固無興趣可言。

希氏回歸明興之時，似無參加政治活動之機會。革命發動早於柏林二日，至一九一八年十一月七日，社會民主黨之兩翼，多數社會主義黨和獨立社會主義黨聯合舉行勞工示威，要求進行和議，並宣佈民國。地方駐兵受了運動，轉而協助革命，協同組織工人兵士會議，國王出走，徽特斯霸哈（Wittelsbach）皇室隨之崩潰，艾師洛(Eisner)被推為巴央人民政府之總理。君主政體雖一變而為共和政體，但權力和財產之分配，迄未變更，無產階級激烈派思欲推進眞正社會革命，但工會之守舊份子和社會民主派份子不願參加，遂未能成為事實。

後因反動派之壓迫，社會民主黨各派逐漸左傾，以艾師洛被暗殺後為尤甚。至一九一九年三月二十一日，匈加利共產黨成立蘇維埃政府，明興工人兵士會議與農會接近，地位逐漸重要，旋社會民主黨各派與共產黨成立妥協，於四月七日宣佈蘇維埃共和國，一切政權寄托於工人兵士和農民會議。

是時北部激烈派份子多被驅散，柏林政府派兵南下，以恢復秩序。在國軍南下之前，奧汶（von Oven）將軍率領義勇軍，進攻激烈份子。實際在國軍開入明興之前，義勇軍已將激烈份子逐去，由保守派組織政府，明興遂為軍閥官僚君主派和各種反動陰謀派之淵藪。

明興之圍既解，希氏被委為步兵第二旅調查委員，調查革命事件。數週後希氏被委主持同夥軍士之政治訓練事宜，頗能激發其愛國情緒，而在職甚久。不過當時明興所有反動派，陰謀派，以及野心軍人甚衆，競欲攀附領袖，以求顯達。希氏亦為領袖之一，不過希氏不欲參加政治陰謀，其主要目的在組織民衆運動。

希氏既不願參加軍事陰謀，乃不時與同夥軍士研究如何從事政治活動。希氏曾經參與政治集會，認爲資產階級黨派集會過嫌平淡，而驚訝馬克思主義各派宣傳技術之高超，希氏以爲音樂旗幟，口號遊行，均爲宣傳之必要工具，非此不足以引起民衆之注意。至一九一九年某夕，希氏偶然出席 Sterneckerbrau 飲酒廳內一個小集會，此會爲少數人民所組織，自稱爲德國工黨（Deutsche Arbeitspartei），是夕講演員爲費德（Feder），希氏前已聽其講演。費氏認爲資本有兩種形式，一爲國際的，猶太的，剝削的借款資本，一爲國家的，純粹德國的，生產的資本，德國當時之經濟困難，可於這種分類中求得之。希氏對於這種議論，大受感動，後此且形成其一部分教義。（經濟）

數日後希氏接到郵片一張，通告其已被接受爲黨員，並請其出席下次會議，希氏如期前往，見到會者祇有四人。此黨由青年鎖匠德銳斯洛（Drexler）於一九一九年正月五日所組織，哈銳（Harrer）爲組織部長，德氏固欲鎔合愛國主義工會主義，社會主義和軍事主義於一爐。德氏宣讀上次會議記錄，報告該黨尚存七馬克五十分尼，並稱柏林，克爾（Kiel），杜色道夫（Düsseldorf）等地贊助人所寄到之同情函件。

希氏明知該黨空無所有，但亦決定加入，所得黨證爲內團第七號。每星期三日這六七個會員聚於飲酒廳，最初知者寥寥，外賓無人到會。希氏建議每月召集民衆大會一次，此次親自發出通告八十張，而到會者仍爲原有會

員七人，但自此以後，出席人數則逐漸增加。此黨於最初成立時期，每次舉行會議，大抵當場籌款，到會人數增多，黨經費亦逐漸增加。希氏於快慰之餘，竟在獨立的報紙如明星觀察報 (Münchener Beobachter) 上登載下期會議之時日，結果到會者竟有百十一名之多。首由某教授致詞，次爲希氏講演，希氏反復說明德人之痛苦和議之不公平，協約國之陰謀，猶太人之惡意以及馬克思主義派之叛逆，滔滔不絕，聽者動容，當場捐得馬克三百枚，此後可以印刷傳單矣。

希氏同夥軍人參加者既多，此項運動遂漸趨爲愛國的和反動的性質。哈銳和德銳斯洛均非軍人，前者爲微小記者，後者爲地方領袖，二者均缺乏宣傳的狂熱，不可以感化羣衆。希氏既銳意講演和組織，並積極主持宣傳事宜，哈德因逐漸喪失其領袖地位。

希氏主張舉行定期羣衆大會，藉以引起社會之注意，至第七次會議時期，到會者竟有四百名之多，希氏深信可以實現其使命。又希氏與同夥軍人既能逐漸支配此項運動，膽怯和空談之輩漸遭擯棄，對於黨派名稱和宣傳策略，時有爭議。至一九二〇年四月，由希氏建議黨名應冠以國家主義和社會主義等字樣，合稱爲國家社會主義德國工黨 (Nationalsozialistische Deutsche Arbeitspartei) 簡稱爲國社黨 (N S D A P)。

至一九二〇年春季，希氏認爲該黨有舉行民衆大會宣佈黨綱之必要，惟黨中反對者頗不乏人，蓋恐到會人數過少，又恐共黨破壞秩序，而不欲舉行。但希氏堅執其意，結果多數領袖贊同於一九二〇年二月二十四日召集

大會，希氏親自準備一切，結果頗爲順利。是日到會人士在二千以上，其中四分之一似不關心，或更有仇視態度，其他則或表驚異或示愉快或呈嚴重態度。主席致詞後，由希氏講演，希氏反復申言德人應痛恨其仇敵，痛恨法國和其他協約國，痛恨十一月暴徒，德人必須醒悟，須有自由。氏依次說明其政綱之二十五點，講畢業已半夜，而聽者不倦，多數人大受感動，一部人歡呼若狂。當時簽名入黨者約計百名之多，黨費增加不少，而希氏善於詞令之名，因亦喧傳遐邇。

自一九二〇年二月二十四日以後，國社黨決定每週舉行民衆大會兩次，膽怯者每以爲憂。希氏則抱樂觀態度，每次開會必有講演，宣稱本黨爲德國之救星，同時竭力攻擊他黨。國社黨於一九二〇年即行組織糾察隊(ordnertruppe)，以維持會場秩序，此輩大抵爲青年激烈派，或爲退伍軍士，曾受嚴格紀律訓練，不惜採取殘酷手段，以對付仇敵。對於擾亂秩序之人員，則加以取締和驅逐，故國社黨所舉行之集會，較有秩序。

至一九二〇年八月三日，糾察隊變爲黨的衛鋒團，團員需要軍裝軍禮和旗幟，以資號召。希氏於創製標記方面，賦有天才，採取法西斯義大利所用之羅馬軍禮。衛鋒團員衣棕衫，禁衛軍(Schutzstaffel 簡稱爲SS)則著黑衫和黑軍服，後者於一九二一年二月始行成立。以黨旗言，希氏思之至再，結果採取萬字形(Hakenkreuz)，並飾以前帝國之白黑紅三色。簡言之：國社黨採取紅色旗幟，以代社會主義；上有白圈一道，代表國家主義；中有黑色萬字，代表反猶太主義。法西斯黨旗最初出現於一九二〇年，對於青年影響至大，似有幻術作用，後更創設萬字臂徽，

令衝鋒隊員配帶。

至一九二〇年秋季國社黨每週舉行兩次會議，每次會議頗爲擁擠，甚至容納五千人之酒廳，有時亦有人滿之患。黨費逐漸充裕。至十二月希氏得艾勃將軍(General von Epp)之捐助，竟能收買明興觀察報，改稱爲民族觀察報(Volkischer Beobachter，簡稱爲V B)。復得艾案(Hermann Esser)之經營，竟能變爲極有效力之宣傳報紙。

一九二一年和一九二二年之間，國社運動進展頗速，竟能發展至巴央全境，野心軍人和政治投機派加入者頗衆。此外具有同樣目的之反動團體和反共和國的組織，如斯特銳爾(Streicher)所領導之德國社會主義黨(Deutsch sozialistische Partei)竟與國社黨合併。至一九二〇年年終國社黨計有會員三千名，次年加入者亦以數千計。至一九二一年七月二十九日，希氏被推爲國社黨主席，可以行使獨裁權。德銳斯洛寂無所聞。希氏左右要員則有下列諸人。

葛英(Hermann Göring)爲青年航空人員，於一八九三年生於巴央之盧蘇海姆(Rosenheim)，父爲高級官吏，送其子入伍。葛氏最初在步兵旅內服務，至一九一四年加入航空界，於一九一八年六月竟獲得航空上最高勳章。歐戰終了，葛氏對於和平生活不感興趣，繼續從事航空事業，自一九一九年以至一九二一年，葛氏在丹麥擔任航空任務，與貴族女子結婚。至一九二二年，葛氏前往明興，投入大學，研究歷史和經濟。但自葛氏觀之，國社黨之

政黨活動較有興趣，遂加入此黨，結識希氏，參加組織，並訓練衝鋒團，並於一九二二年捐助黨費後，被委為衝鋒團領袖。

郝斯(Rudolf Hess)於一八九六年生於亞歷山垂爾(Alexandria)，父為德籍批發商人，母為瑞士籍。郝斯於十四歲前旅居埃及，以後就學於萊茵省。至一九一四年，郝氏報名參戰，編入巴央步兵第一旅。一九一六年六月汛爾洞(Verdun)之役，郝氏受傷，後復隨征羅馬尼亞，再行受傷。郝氏於西方戰場上與希氏同伍，二人竟成莫逆交。和議後郝氏入明興大學研究商科，亦缺乏興趣。郝氏著述反猶太書冊，於一九一九年四月幾為蘇維埃政府所捕。郝氏於一九二一年五月加入國社黨，任衝鋒團員，屢次參加鬥毆，頭部受傷甚劇。郝氏為人沈靜謙虛，賦有聰睿天才，與希氏至稱接近。

饒猛(Ernest Röhm)生於一八八七年，父為鐵路人員，早歲從軍，投入巴央步兵第十旅，至一九〇八年升為軍官。饒氏於一九一四年九月參加歐戰時，與郝受傷，汛爾洞之役受傷甚重。饒氏曾於短時間內在巴央陸軍部供職，一九一七年五月參加對羅（羅馬利亞）戰爭，一九一八年四月復至西方前敵參與萊姆思(Reims)之役，因能結識盧登道夫(Ludendorff)。至一九一九年，饒氏投入艾勃將軍所組織之義勇軍，攻打明興赤色政府，變為地方軍隊之參謀長。一九二〇年三月羅爾(Rhur)共產黨叛變，饒氏曾參加平亂軍事。饒氏為德國工黨之早期黨員，後被委為衝鋒團指揮官。

此外尙有多數軍人參加此種運動，此輩大抵慣於殘暴和恐怖，不能回復其和平生活。如阿曼(Max Amann)曾與希氏同伍，波洛（Philip Bouhler）曾任民族觀察報之編輯，又如海英士(Edmund Heines)，波玉克洛(Wilhelm Brükner)，柯卜(Kube)，開爾(Hans Kerrl)，盧玆(Viktor Lutze)等均曾參加國社運動。柯敍克斯它索於一八九二年生於巴央蓋蓀費德(Geisenfeld)，自願參戰，曾受勇武勳章。一九一八年氏操藥師生涯，至一九二一年始正式入黨，旋任衝鋒團指揮官。

戰後義勇軍組織異常發達，此類人員或爲隊員，或任指揮。共和政府屢次委任軍官組織義勇軍，以捍衞疆土，維持秩序，保護資產。此類人員每爲反對共和政體之領袖，通常反抗解散，保留器械，組織祕密軍事結社。至一九二二年約有五十個此類團體，協同組織德國合衆祖國聯合會(Vereinigten Vaterländisch Verbände Deutschlands)，內有 Stahlhelm, Deutscher Reichskriegerbund Kyffhausen, Bund Oberland, Bund Bayern und Reich, Jungdeutscher Orden, Bund Viking, Grossdeutscher Baltikumverband, Werwolf, Deutscher Wehrverein, Reichsoffiziersbund, Nationalverband deutscher Offiziere, Reichskriegsflagge, Blücherbund 等類團體。實際自一九一九年以後，明興一地之反動投機軍人團體，多於其他區域。

希特洛運動雖爲軍人運動，但亦有非軍人份子，因賦有特殊才能而躋於重要地位。費端於一八八三年生於烏爾玆堡(Würzbund)，父爲官吏，早歲學習工程，旋即任工程師，曾在德國各部，義大利，保加利亞，俄羅斯等地主持

建築工程費氏雖未受正式經濟學科訓練，但曾發表經濟論文，倡兩種經濟之說，力主打破利息奴隸（Brechung der Zinsknechtschaft)為希氏所接受，希氏所宣讀之政綱二十五條係出費氏之手筆。佛銳克(Wilhelm Frick)於一八七七年生於朴法茲（Pfalz）區域之凱索勞托（Kaiserlautern），父為教師，早歲研究法學，後任警官，是時尚未入黨，但對國社黨極表同情，佛氏之態度，對於國社黨當時之進展關係至大。盧森堡(Alfred Rosenberg)於一八九三年生於銳佛爾（Reval）至一九一五年，因學校遷移，前往莫斯哥，於一九一七年得建築工程師證書。德軍侵入銳佛爾時，盧氏投軍被拒，旋任中學教員。至一九一八年十二月，盧氏至明興，遇艾卡德(Dietrich Eckart)從事著述，反猶太和馬克思派之文字，至一九一七年，盧氏公開講演，幾為蘇維埃警士所執。盧氏後遇希氏，遂加入此黨，先與艾卡德共同編輯民族觀察報，至一九二一年始任總編輯。

凡此均為與希氏共同推進其運動之人員，國社黨之總辦公廳始則僅有小房一間，首任祕書為薛斯洛（Schüssler），薛氏自攜其打字機，工作甚勤，至一九二一年夏季，總機關遷租較大房屋，希氏力請舊同夥軍人阿曼主持黨務事宜，阿氏富有幹才，精於治事，雖於通貨澎漲之會，竟能渡過該黨經濟難關。黨報至是銷行甚廣，前此每週發行兩次，至一九二三年春，已改為日報，至是年十一月，國社黨全部產業價值，約計十七萬金馬克。

衝鋒團亦有同樣進展，前此惟退伍軍人可以加入，至是亦可收納青年人民，以為宣傳和教育工具。至一九二九年十月，希特洛帥領衝鋒隊員六百名，黨員一千四百名，前往激烈派中心之柯堡（Coburg），結隊遊行，激烈工

人稱棕色衝鋒隊員為土匪為罪犯，投石擊之，致成騷亂。衝鋒團員驅散赤色暴徒，但次日復集示威，藉向國社黨抗議，希氏再領團員前往，將其驅散。此次勝利予希氏以很大鼓勵，使其派隊前往他市消滅赤色份子。

希特洛之巴央舉事（Putsch）

至一九二三年正月下旬，國社黨在明興之遊行示威，在街市中時時引起流血慘劇。於一九二三年一月二十七日，國社黨成立紀念日，參加慶祝者有六千人之多，至是年秋季，黨員增至七萬名。盧登道夫對於國社運動素表同情，並予以協助，明興和洛任堡（Nürnberg）工業界頗有慷慨捐輸者。當然德國如果沒有經濟崩潰和國恥，則國社黨員數目不能增加如此之速；如果巴央當局沒有反動的和叛逆的陰謀，則國社黨不能推進其反對共和的活動。

至一九二三年，巴央反動政治之陰謀，非希特洛所能了解。後凱爾（Gustav von Kahr）被推為巴央邦委員長（Generalstaatskommissar），幾可行使獨裁權。凱爾受天主教巴央人民黨之擁護，與紅衣主教佛爾哈卜（Faulhaber）和教皇以及多數軍人和君主團體關係至稱密切，其目的在使巴央獨立，並在前王統治之下，與奧國合併，但無進軍柏林之計劃。至十月一日，凱爾安然宣佈其君主的傾向，是月中旬社會主義派與共產派在薩克孫（Saxon）和杜任根（Thüringen）組織混合政府，凱爾與赤色薩克孫政府斷絕外交關係。至是國社黨機關報VB，反對共和政府之論調日趨激烈，國防部長薩克帖（General von Seekt）下令封閉該報，巴央國軍總指揮

勞索(General von Lossow)拒不奉命，薩氏下令能免勞氏，勞氏亦不辭職，罷免令且爲巴央政府所否決。

對於此類事實，希氏異常注意，其觀察則不透澈，因不知此類反動人士祇希望其破壞社會秩序，而不願擁護其爲獨裁人。至十一月明興警長賽索氏(von Seisser)奉命前往柏林，歸來報告凱爾，據稱薩克帖爲聯邦政府所擁護，巴央此時不能脫離聯邦。是月六日凱爾向戰士聯合會(Kampfverbände)聲言，進軍柏林不特困難，並極危險，希氏代表克銳堡(Kriebel)時亦在座，誤認凱爾樂意參加此項叛變，但屬遊疑不決，勢須迫之參加。希氏信以爲眞，據以擬定其計劃，並定於革命紀念日(十一月九日)舉事。希氏雖有衝鋒團足資調遣，但力不足以敵正式軍隊，故須遊說軍警，使不仇視衝鋒團，賽索管理警察，勞索管理國軍，凱爾管理政府，若能獲得此三人之同意，則一切無問題矣。

至十一月八日之夕，戰士聯合會召集大會，凱賽勞三氏均曾出席，凱爾演詞雖多反對共和語句，實際不主躁進。凱爾未畢其詞，希特洛突入，帥領武裝衝鋒團，連放手鎗，躍登講台，當衆大呼曰：「革命業已爆發，此廳業爲武裝人員所佔領，到會人士不得離去，巴央政府已被推倒，聯邦政府亦被推倒，臨時聯邦政府即將成立，國防軍和警察業已統一於尚字旗幟之下。」希氏手招凱賽勞三人至邊室談話，請其贊助革命，聲淚俱下，盧登道夫掩入，力勸三人擁護革命，並承認希氏所擬定之政府人員名單。凱爾首肯，並以目向賽勞二人示意，二人亦表贊同。然後希盧凱諸人輪流講演，希氏主張立即組織政府，凱爾力主翌晨再說，並即辭去。

是夕國社黨衝鋒團遍遊街市，思欲佔據車站和電報局，但爲警士所阻，在街市中攻擊猶太行人，首席市長和社會民主黨市議員被執爲質，工會總機關以及社會民主黨之機關報，均被搗毀，並遭搶劫，市內秩序大亂。

凱爾退去後，就商於教育部長馬帖（Matt），二人復就商於佛爾哈卜，並以電話就商於前皇太子羅卜萊斯（Rupprecht）。佛羅反對此次政變，凱爾遂決定其行動，賽勞二氏亦表同意。希氏不知此中經過，所派代表均遭逮捕，至清晨三時，始知凱賽勞三人已變前議，並令警士和防軍佔據市內形勢之地。希氏自知無力挽轉此種意外事變，祇能假手於講演和遊行，以轉變社會輿論。爲避免與軍警衝突起見，以黨旗和領袖居先，而以武裝衝鋒團員殿後。行至 Odeanplatz，軍警開火，國社黨員死者十八人，傷者無算。盧氏安然行去，希氏受傷，爲同黨救去，避居三日，始投警廳，葛英受傷避去，其他領袖星散，遊行既被打散，政變亦即結束。凱爾致電薩克帖，報告政變結束經過，並稱秩序業經恢復，無派遣援軍之必要矣。

至一九二六年二月，巴央法院審判希盧叛變案件，法院之主要目的，在保護凱賽勞三人，使不受該案之牽涉。開審之前，似有默契，希氏及同僚須縮小十一月九日事件，法院則減輕其刑罰。該項審判於步兵學校飯廳內舉行，審判時曾討論國社主義之原則，希氏並曾一度向聽衆講演四小時之久。當時受審被告人員，計有盧登導夫，希特洛，浦洛（Pöhner）佛銳克，瓦克洛（Wagner）克銳保，饒猛，波玉克洛，韋保（Weber）浦乃特（Pernet）十人，凱勞賽三人均未牽入，政府官吏受審者，僅佛銳克一人。至四月一日，法院分別判決，盧登導夫宣告無罪釋放，希特洛，韋

保克銳保和浦洛各罰二百馬克，並被判五年監禁，若能痛改前非，並可減輕刑罰，其餘五人各被判一年三月有期徒刑。瓦克洛立即取保釋放，其餘人員均於六月後取保釋放，希氏於一九二四年十二月二十日亦即恢復自由。

國社黨之復活

自一九二三年十一月八九兩日事變以後，國社運動旋被查禁，其經費和財產均被沒收，衝鋒團被解散，民族觀察報被停刊，希氏和一部分領袖逃散四方，國社黨頓入停頓狀態。希氏在獄時期，從事著述「余之奮鬪」(Mein Kampf) 一書，獄外代表則為柯銳克斯乞索。斯氏亦於一九二三年十一月被捕，次年四月省釋，釋後從事於宣傳和改組活動。斯氏對於希氏異常忠順，始終以希氏名義維護國社運動。

不過當時黨派團結，殊非易事，因黨中頗多紛爭，領袖或欲藉本身權威而團結本黨，或竟擯本黨人員而投入他黨。艾索和斯特銳萧思欲棄絕希特洛，浦洛則欲領導其擁護人而返投國家主義黨，巴央人民黨亦欲吸收國社黨員。盧登導夫始則漠不關心，克銳保和饒猛各行其是，柯銳克斯乞索得盧蓀堡之協助，竭力維持巴央之黨機關，並欲將黨機關伸至德國北部。為求達此種目的起見，斯氏與德國民族自由黨領袖柯銳非(Albrecht von Graefe)合併，採取國家社會主義德國自由運動，共同提名國會候選人，結果得票幾及二百萬，當選代表三十二名，中有柯銳非，伍洛(Wülle)，盧登導夫，饒猛，佛銳克，費端饒特(Roth)，道洛(Dolle)，佛銳希(Fritsch)諸人。

不過，此次勝利究屬曇花一現，如果中產階級之地位不穩固，或國社黨組有有效力的中心機關，則此種運動

頗有繼續進展之可能，但此兩種條件俱形缺乏，因之無法推進。至一九二四年十二月七日選舉，國社黨所得選票不及百萬，當選代表十四名。

三週後希特洛脫離囚禁，自由參加政治活動，籌集經費，接洽領袖，召集擁護份子，以備積極活動。至一九二五年二月二十六日，民族觀察報復刊，宣佈該黨之重興，衝鋒團之復活，以及對於猶太人和社會主義派之繼續奮鬬。次日希氏再行公開講演，聽衆至稱踴躍，阿曼主席，旋由希氏致詞。此次會議亦稱順利，會後波特曼（Buttmann）和艾索同意取消其組織，斯特銳蕭，費端和佛銳克亦向希氏宣誓其忠心。

但希特洛，盧蓀堡，柯銳克斯宅索於統一黨派上障礙甚多，例如國會中十四名國社黨議員，未能一致承認希氏為領袖，德國北部之地方黨員，多屬新教教徒，激烈份子則為真正社會主義份子，柯銳克斯宅索雖為天主教徒，對於此帮究表同情，與陀斯宅索（Otto Strasser）尤為激烈。德國種族自由黨是一種不自然的聯合，至一九二五年總統選舉時期，希氏欲推選盧登導夫為總統候選人，但北部聯合份子則擁護國家主義派候選人嘉銳思(Jarres)，結果盧氏所得不及三十萬票，至複選時期，盧氏放棄競選，守舊份子一皆推舉興登堡氏(Hindenburg)。

至一九二五年六月二十五日，黨代表大會舉行於威瑪(Weimar)，參加者約計萬人，尚無公然分裂現象。同年十二月斯宅索召集西北兩部黨代表大會於韓羅坟(Hanover)，思欲結合一種勢力，以對抗明興之非社會主義的領導機關。希特洛派遣費端為代表，出席參加，費氏發現大會以不受明興總機關之領導為號召，多數份子均

係反對希氏與陀斯它索攻擊資產階級，宣傳財富社會化，主張一種反民治的社會主義，並由大會議決：贊成沒收皇親貴族之財產。此項決議旋爲希氏所否決，又於此次會議以後，國社黨與德國種族自由黨根本斷絕關係。

國社黨之左右份子，已成爲固定兩翼，故不時引起衝突反叛，開除，和暗殺。希氏最初利用赤色廣告和社會主義的口號，接受國家社會主義和異端之經濟教義，以及其對於資本主義和資產黨派之攻擊，雖足以獲得羣衆之擁護，終必貽成黨內之糾紛。黨內激烈份子如斯它索兄弟之流，對於領導份子受資產階級之資助，不甘受其領導。至於希氏本身之立場，則至爲明顯，自繫獄被釋以後，即已抱定合法主義，在歷次社會主義激烈派與守舊派所釀成之黨潮中，希氏輒右袒守舊份子。

至一九二六年春，黨代表大會舉行於板堡（Bamberg）總部之守舊主義制勝地方之激烈主義，柯鋭斯它索於到會之初，攜其祕書葛博思（Göbbels）與俱，原欲說明其真正社會主義國家之理論。葛博思雖爲社會主義派，到會時見希氏守舊份子佔有絕對多數，遂離棄舊主，而依附希氏。此次會議結果守舊份子勝利，激烈份子懾服，並議決政綱二十五點爲不可變更。按希氏解決黨潮之方法，至爲簡單，但極爲有效，希氏對於足以引起衝突和糾紛之事件，每指爲微小，而粉飾了事，對於全黨可以同意之問題，則張大其詞，以聳動聽聞。

到了這個時期，希氏原有人員復集於明興，郝斯於一九二四年被捕，釋放後任德國學院（Deutsche Akademie）助教，至一九二五年春受任爲希氏之私人祕書。饒猛於一九二三年被捕下獄，旋復被釋，於一九二四年五

月國會選舉時期，當選爲國社黨議員，至盧登道夫與希特洛分裂後，饒氏放棄一切政黨活動。至一九二八年，饒氏任保尼維亞政府軍事顧問，至一九三〇年十月，饒氏應希氏之召，返任衝鋒團總指揮。葛英於十一月九日受傷後，避往奧國，後復旅居義大利和瑞典，一九二六年大赦以後，始能返國，復與希氏接觸。一九二八年當選爲國社黨議員，一九三〇年被任爲總部委員。一九三一年春以國社黨代表名義訪問義國，爲莫索里尼和教皇所接見。盧薩堡於明興政變失敗以後，亦行逃避，後返德從事著述，旋復任民族觀察報編輯，所著書册甚多，爲國社運動上重要材料之一部分。至一九三〇年盧氏當選爲國會議員，並爲國社黨總部委員，旋被派往英，與英政府接洽政治。盧氏不特爲國社運動之主要思想家，並爲該黨之外交專家。

這個階段中最有價值之新黨員，則爲葛博思氏，葛氏於一八九七年生於萊茵省，十七歲時歐戰發生，以體格不健全，未能參戰，後此在各大學研究七年之久。一九二二年葛氏方肄業於明興大學時，曾一度出席國社黨會議，當時葛氏雖積極參加學生政治，迄未加入國社運動。法軍進佔羅爾(Rhur)區域時期，葛氏積極組織抵抗，至一九二四年正式入黨，擔任艾博費德(Eberfeld)民族自由報編輯，後一年被委爲萊茵魯爾區黨部首領。葛氏始任柯鋭克斯它索祕書，叛斯後擁護國社右翼，始得希氏之注意。葛氏長於宣傳和組織，並有激烈之名，因爲柏林區之理想黨魁，後更任布藍登堡(Brandenburg)全省之黨魁。葛氏創辦攻擊報(Der Angriff)，始爲兩週刊，後改爲日報，爲國社黨之有力宣傳機關。一九二八年葛氏當選爲國會議員，一九三〇年重行當選至一九二九年被委爲

國社黨全國宣傳主任。柏林一部分無產和小產階級所以擁護國社運動，大抵爲葛氏組織和宣傳之功。

凡此皆爲希氏左右之重要人員，此類人員意見多不一致，希氏亦利其紛爭而統治之。阿曼和盧蓀堡時相齟齬，波帖曼和斯特萊爾亦互相攻擊，葛英厭惡葛博思，葛博思亦痛罵葛英和饒猛，斯乜索兄弟先後失寵，奧陀自被開除黨籍以後，責罵柯銳克之戀棧不去。自板堡會議以後，柯銳克斯乜索與葛博思變爲仇敵，盧蓀堡佛銳克，葛英與葛博思之間，從無愛感可言，此類野心陰謀家之相互敵視，並各自呼朋引類，已種有分化之因。但在數年排擠鬥攻之中，希氏大抵能調節各派，運用之以爭取政權。

國社黨之政治組織

吾人若欲研究國社黨之進展史，須能瀏覽黨中各種檔案，但現今未能公開，因此無法研究。目前吾人祇能根據已經宣佈之材料，或見於報章和雜誌，或基於事實之演進。吾人所須特別注意者，在德關於國社黨進展之各項材料，大抵爲宣傳作用，以頌揚該黨者居多。其於一九三三年以前發表者，則多指摘之詞，二者多屬言過其實，引用時何去何從，則須斟酌各種情形，權衡各種事態，始能作相當正確的敘述。

國社黨總部設於明興世界馳名之棕廳(Braunhaus)爲希氏親身所設計，建造經費約計六七十萬馬克，係由會員特別捐助所籌集，於一九三〇年七月五日正式開幕。根據一九三一至一九三二年之組織，在總部設有辦公處之高級領袖，詳見下表：

總指導部(Reichsleitung)

(A)黨魁和衝鋒團總司令(Partei und oberster S. A. Führer)國社黨德國總工會主席(Vorsitzender der NSDAV)……希特洛

(B)私人助理……郝斯和波玉克洛

(C)私人祕書處……郝斯和鮑爾曼(Bormann)

(D)參謀部長……饒猛

聯邦青年局主任(Reichsjugendführer)……希拉哈(Schirach)

(E)中央財務處長(Reichsschatzmeister)兼任財務委員會主席……希法茲(Schwarz)

事務主任……斯陶哈(Hans Stoch)

(一)中央簿記主任(Leiter der Hauptbuchhaltung)……哈斯(Fritz Haas)

(二)覆審處主任(Leiter der Revisionsabteilung)……哥泊特(Hans Gaupert)

(三)中央審計委員(Reicherevisoren)……委員四人

(四)救濟處主任(Leiter der Hilfskasse)……波曼

(五)中央軍械處主任(Leiter der Reichszeugmeisterei)……畢斯洛(Richard Büchner)

(六)黨部糾察員……饒德(Wilhelm Roeder)

(F)中央事務處長(Reichsgeschäftsführer)……波洛

辦公廳主任……波瓦克(Victor Brack)

(G)祕書……費洛(Karl Fiehler)

國社黨德國工人聯合會(N S D A V)幹事部……希特洛，希法茲，費洛。

中央指導部……由國社黨德國工人聯合會幹事部，以及前後表內各部主任組織之。

政治組織部

第一廳(P. O. I)

中央組織部第一廳廳長……柯銳克斯乞索

副主任……朔爾茲

助理……佛爾慕帖(Vollmuth)

(A)外交處(Auslandsabteilung)主任……尼南德(Hans Nieland)

(B)中央印刷局(Reichspressstelle)主任……迪垂希(Otto Dietrich)

(C)中央商店細胞組織處〔(Reichsbetriebszellenabteilung)簡稱爲(NSBO)〕主任……朔曼(Walter

Schuhmann)

第二廳(P. O. II)

中央組織部第二廳廳長……赫爾(Constantin Hierl)

副主任……朔爾茲

助理……德銳斯洛(Dressler)

(A)農業處(Abteilung Landwirtschaft)主任……達銳(Walter Darré)

(B)經濟政策處(Wirtschaftspolitische Abt.)主任……瓦克洛(Wagener)

公共經濟……費端

私人經濟……馮克(Walter Funk)

(C)種族文化處(Abt. Rasse und Kultur)主任……康老卜特(R. Konopath)

(D)內國政治處(Innerpolitische Abt.)主任……尼可賴(Nicolai)

(E)法律處(Rechtsabteilung)主任……佛蘭克(Hans Frank)

副主任……費蕭(Ludwig Fischer)

(F)工程工業處(Ingeniere-Technische Abt.)主任……費端

(G)工役服務處(Abt. Für Arbeitsdienstpflicht) 主任……朔爾茲

中央宣傳部第一廳

主任……葛博思

副主任……佛蘭克(Heinz Franke)

中央宣傳部第二廳

主任……萊茵哈帖(Fritz Reinhardt)

中央督察部第一廳

主任……朔爾茲

中央督察部第二廳

主任……萊易(Robert Ley)

調査和調協委員會(Untersuchung-und Schlichtungs-Ausschus 或簡稱為 USCHLA)

主席……波哈(Walter Buch)

副主席……浩茲朔愛(Hdzschuher)

第一廳主席……波哈

第二廳主席……（缺）

第三廳主席……柯銳猛(W. Grimm)

體操遊戲委員會

主席……饒猛

新聞局主任(Amtsleiter für die Presse)……阿曼

中央黨部印刷所(Zentralparteiverlag)出版主任……阿曼

任用局主任(Personalamt)……洛卜(Loeper)

這種計劃之特點，在有其流動性和適應性，不特人員可以隨時遷調，而各部分之數目和編制，亦根據需要而變易，凡此皆以人事關係，領袖命令，黨大會決議等項爲轉移。盧蓀堡和葛英二人自一九三〇年以後，雖已任總指導部委員，而在總機關中迄無固定官職，故表中未列其名。

多數官員之效用，可由其職位之名稱推求之，需要特別解釋者甚少。救濟處之任務，在對於因公受傷或死亡之黨員，予以救濟。自一九三〇年以後，國社黨與共產黨和其他敵黨時作巷戰，此種救濟似有保險性質，以一九三二年元月一日至七月三十一日言，救濟機關所辦理之救濟案件，統計不下八千三百件。黨部軍械局不特發給軍器，由其十一個地方分局售賣軍裝，徽章，旗幟之類，於黨員和地方黨部。商店組織處之目的，在徵求工人加入國社

黨工會，或設法侵入現存工會組織。法律處之組織，在於黨員因公被捕時期，予以法律協助；工役處之任務，在實現黨部推進工役之計劃；調查和調協處為黨部之懲誡機關，其地方代表調查對於黨員之陳訴，解決糾紛，並建議開除不忠實的黨員。

地方黨部

地方黨部之最大單位為黨區域（Gau），黨員數目增多，區域因之增多，直至一九二八年，全德分為三十四個黨區域，每區有黨區域主任（Gauleiter）一名。奧國亦有七區，但澤（Danzig）有一區，薩爾有一區，捷克亦有數區。黨區域主任由希氏任免之，自一九三二年以後，黨區域主任受督察員（Landesinspecteure）之指導，德境有督察員九人，奧境亦有一人。督察員對於所轄區域，負責實現黨政策，並監視黨代表在地方立法機關中之工作。督察員受中央督察部人員之管理，為中央指導部與地方區域兩間之維繫機關。各黨區域再分為團區（Kreis），各設團區主任（Kreisleiter），由黨區域主任委任之。各團區由多數地方團體（Ortsgruppen）組織之，各地方團體設地方主任一人，由黨區域主任根據團區主任之建議委任之。各個地方團體之範圍大抵甚小，使各該地方領袖與當地黨員時時接觸，並能熟識。

黨員人數既行增多，黨區域內之團區和地方團體數目因之增多。在鄉區中地方團體為最小單位，在都市中心則復分為細胞和里坊（Zellen und Bloecke）。柏林黨區域分為二十個地方區，與他處之地方團體大致相同，

各地方區復分爲多數細胞，每個細胞內所有黨員，以不超過五名爲原則，細胞領袖稱爲 Obmann，由地方區主任所委任，地方區主任則由黨區域主任葛傅思委任之。

國社黨最初招收黨員，除排斥猶太人以及祕密結社份子外，德籍人民一律歡迎，不甚注意其過去生活狀況。黨員入黨，首須繳納入黨費一元，然後每月至少繳納月費五十分尼，逐漸增至一馬克。領袖希望各個黨員在可能範圍內，另行盡量作一度大捐款，並隨意每月增繳。黨員數目旣逐漸增多，當時固亦加以限制，並實行淸黨，以去除不良份子。希特洛屢次宣言：國社黨員應以百萬爲限，但至一九三二年，顯已超過這個數目。茲將一九二五年至一九三二年國社黨員之確數，表列於下：

年份	黨員數	年份	黨員數
一九二五年	二七、〇〇〇	一九三〇年	三八九、〇〇〇
一九二六年	四九、〇〇〇	一九三一年	八六二、〇〇〇
一九二七年	七二、〇〇〇	一九三二年（正月）	九二〇、〇〇〇
一九二八年	一〇八、〇〇〇	一九三二年（六月）	一、二〇〇、〇〇〇
一九二九年	一七八、〇〇〇		

國社黨自取得政權以後，其組織愈趨複雜，中央機關大行擴充，地方組織則未甚變更。鮑爾曼和賴英洛（Reiner）變爲赫斯屬下之辦公主任；希氏復成立調協機關（Verbindungsstab），以調協黨機關和公共機關兩間

之工作成立中央政治委員會，由赫斯主持之，並設有副委員會，以監督各級地方政府之黨部工作，指導黨報，並解決經濟問題；政治組織一二兩處合併，以賴易(Robert Ley)為主任，柯鋭克斯乞宋和朔爾茲均遭斥退。中央商店細胞組織處(NSHAGO)，國社黨婦女協會(N. S. Frauenschaft)，國社黨官吏處(N. S. Beamtenabteilung)，國社黨歐戰犧牲救濟處(N. S. Kriegsopferversorgung)，均歸併於政治組織之下；中央宣傳部一二兩處曾予保留，由前主任主持之；中央督察部一二兩處則被取銷；至於第二處農業政策局和法制局變為獨立職位，舊主席照舊蟬聯。

除上段所述各項改組外，中央黨部別無其他變更。為防護不利於德國之對外宣傳起見，成立禦防造謠局(Lügenabwehrzentralstelle)，又曾成立外交局(Aussenpolitisches Amt 簡稱為APA)，以盧森堡為主任。艾卜(General von Epp)之國防政策局(WPA)，其總機關設於明興，在柏林則成立分局，國防政策局對於國防部所處之變態地位，與外交局對於外交部所處之地位大致相同。

棕廳於一九三四年春季重行改造，大加擴充，在這所房屋以及附近房屋內，即為中央黨機關所在地。黨魁之助理為郝斯氏，其辦公室事務則由鮑爾曼主持之，對於柏林所設之調協機關，可以行使監督權。柏林調協機關由迪垂希和韓夫斯坦革分別主持之。助理辦公室內分：（一）種族衛生和人口政策，（二）國社黨內科醫士聯合會，（三）種族政策局，（四）保護國社運動之考試委員會，（五）經濟問題董事會，（六）其他各局，財務處長

希法茲之辦事處，亦設於總辦公廳內，希特洛於一九三四年授希法茲以全權，使能管理國社黨及其他附屬之財產和財政，國社黨之財政和行政組織，黨內各種簿記和審計機關，全部黨員記錄，救濟局和軍械局等類機關；佛蘭克之法制局以及黨內重要政治組織，均設於總機關內。

至一九三四年春季，國社黨最高指導機關內，有下列各種領袖：

郝斯……希特洛之助理，不管部部長，黨魁助理辦公處和中央政治委員會主任。

饒猛……衝鋒團參謀長，兼任不管部部長。

希孟洛……禁衛軍參謀長，一九三四年以後兼任秘密政治警察主任。

希法茲……黨部中央財務處長。

波洛……黨部中央事務處長。

波哈……調查和調整委員會第一廳主席。

柯銳猛……調查和調整委員會第二廳主席。

賴易……政治組織主任，德國勞工和國社黨商店細胞組織領袖。

達銳……農業政策主任，兼任農業食品部部長。

葛博思……中央宣傳主任，兼任宣傳部部長。

佛蘭克……法制處主任，兼任中央司法委員。

迪垂希……中央新聞處主任。

阿曼……出版處主任。

盧森堡……外交局主任。

艾卜……國防政策局主任，兼任巴央總督。

希拉哈……中央青年團體領袖。

費洛……國社黨工人聯合會秘書長。

最高中央指導部由中央黨部十一個重要處局主任及希孟洛，迪垂希，希拉哈，費洛，柯銳猛五人組織之，其中僅有郝斯饒猛，葛博思，達銳四人兼任部長。老黨員如葛英和佛銳克二人，未被列入中央指導部，教育部長儒斯特(Rust)不管部部長開爾斯密特(Schmitt)和賽達特(Seldte)亦未列入。

至一九三三年二月，國社黨員增至百五十萬名，至是年秋季，幾達二百萬名之多，請求入黨者尚有二百萬名，當時國社黨停止招收黨員。至十一月十二日選舉以前，曾開放一次，旋復停收，至一九三四年正月，持有黨證者竟達三百九十萬名。至一九三三年年終，挑選甚優訓練甚精之禁衛軍，增至二十萬名之譜，衝鋒隊暨後備軍竟澎漲至二百五十萬名。以後國社黨不復歡迎成年黨員，新黨員大抵招之於希特洛青年團和同等的德國少女聯合會，

青年男子年在十八以上，青年女子年在二十一歲以上，學行均優，並曾參加各該青年組織至四年以上者，若爲純粹德籍，始可入黨。

國社黨之軍團組織

與黨員組織有密切關係，而仍有獨立組織者，則爲衝鋒團(Sturmabteilung)和禁衛軍(Schutzstaffel)。棕衫衝鋒團始則爲純粹軍事組織，完全模仿國防軍之計劃，關於衝鋒團之數目，國社黨領袖仍守祕密，故外間於各時期之估計數量大相懸殊。至一九三一年年終，一般人以爲衝鋒團員幾達五十萬名之多，約及全數黨員之半數。在一九三三年以前，祇有黨員可以擔任軍團團員，團員可服棕色制服，並佩各該級徽章。非團員之黨員，祇可配戴扣章，至多可穿棕衫。凡有正式職業之團員，除照章繳納黨費外，尚須納特別費，並須自備制服和軍械。失業團員則免納一切費用，並可領取補助金，但每日不得超過馬克二枚。未婚團員有時寓居小軍營內，每處二三十名不等。

至一九三一年，棕色軍分爲六大軍團(Obergruppen)，由高級軍團指揮(Ober S A Führer 簡稱爲 Osaf)統率之；軍團分爲師(Gruppen)，師分爲旅(Gausturme)，旅分爲三團(Standard)，每團分爲五營(Sturmbanne)，每營分爲六至十連(Sturme)，每連分爲二至三排(Truppe)，每排分爲五至六伍(Scharen)。國社軍團備有輕小器械，附有汽車和機器足踏車隊，並有飛機隊。至一九三二年已由國社黨正式承認之，除有汽車和飛機衝鋒團以及毒氣防衛組織以外，衝鋒團尚有預備隊，隊員年齡大抵在四十以上。以組織和紀律言，衝鋒團實爲軍隊，不

過這種組織之目的，不在抵禦外敵反抗警士和國軍，而在於遊行和示威時攻打他黨，對於共產黨尤甚。軍團組織亦爲示威工具，以威嚇選民，以眩耀民衆。

衛鋒團總司令部之組織，與黨部同其精密，希特洛任總司令，饒猛任參謀長，由助理一人，軍需長一人，和各種低級官吏協助之。至一九三一年七月，希氏成立中央領袖學校（Reichsführerschule），以訓練衛鋒團領袖，後饒猛命令各旅成立前期領袖學校（Führervorschule），使未來軍官得受兩週學程訓練。

黑衫禁衛軍（Schutzstaffel 簡稱爲SS）是另一種組織，其人數較少，亦在饒猛統帥之下。禁衛軍原爲希氏之衛隊，後爲正式傭兵，招募時選擇甚嚴，編後器械甚精，餉項亦較充裕。希氏原欲使禁衛軍數目等於衛鋒團十分之一，但自一九三三年以後，禁衛軍額大增，全數約計二十萬名。衛鋒團員變爲禁衛軍者雖不乏其人，軍事當局並不鼓勵此種遷調，衛鋒團爲國社運動之民軍，禁衛軍則爲精銳衛兵。禁衛軍分爲五個軍團，其組織與正式軍隊相同，分爲師（Abschnitte），團（Standarten），營（Sturmbanne），連（Stürme），排（Truppe），伍（Scharen）各種階級，大抵由前代貴族軍官統帥之，以希孟洛（Himmler）爲總指揮。

鋼盔軍成立較早，自成系統，至一九三三年九月，在一度莊嚴儀式上，饒猛歡迎鋼盔軍加入國社黨。至一九三四年三月，饒猛和賽達特會商結果，將鋼盔軍改編爲國社黨德國前敵戰士聯盟，不過表面上鋼盔軍雖被吞沒，實際仍維持其原有組織，並且兩軍士兵間亦時有衝突。

國社黨之附屬機關數目甚多，不勝枚舉，國社領袖特別注意青年份子，各種青年團體均在希拉哈導領之下，並直屬於饒猛。國社黨組有希特洛青年團（Hitler Jugend），以爲十五至十八歲青年之聯合會，至一九三二年，全國計有二十二區。幼童團（Deutsches Jugendfolk）團員自十歲至十五歲，其聯合會領袖爲凱斯洛（Geisler）又組有德國女子聯合會（Bund Deutscher Mädel），由柯銳夫華而登領導，據稱至一九三二年，全國共分爲四十四區。又有國社黨大學生聯合會（N S Deutscher Studentenbund），由裕洛領導之，計分爲十區。此外尙有婦女，教員，醫師，律師，官吏各種聯合會，以及其他各種中央和地方組織，其任務在徵求各級人員，使之擁護國社運動。

國社黨最初祇有民族觀察報一種，以後黨報竟遍及全國，至一九三二年，國社黨所發行之日報和週刊，總數在一百以上。希特洛和盧蓀堡所編輯之民族觀察報，爲德國最大報紙，每日刊行明興和柏林兩版。葛博思所辦攻擊報，亦同屬著名，實際在一九三二年，全德重要城市莫不有國社黨報紙，多數報紙大抵爲公司所有，公司多由地方黨領袖所管理，領袖通常自任編輯。

國社黨黨報如攻擊，民族觀察，獨裁人（Der Diktateur），衝鋒團員（Der Stürmer），鋒火（Flammenwerfer），郝斯斧頭（Hess. Hammer）之類，銷行甚廣，不特不致增加黨部之負擔，並有餘款以供黨用，此外尙有多數雜誌和小册，銷售亦廣。此類重大報紙多由中央指導部直接管理，其言論純粹代表高級領袖之意見。至於地方報章雜誌編輯之言論，有時難免逾越常軌，爲維持內部統一和意見一致起見，希特洛於總機關內成立新聞局，一方面供

給編輯和報告員之消息一方面就一切可以引起辯爭之問題，提出正式黨的意見。外國報紙所載關於德國之消息，大抵由國外新聞局主任韓夫斯坦革(Hanfstängel)氏所發表。

國社黨人數大增，其黨部組織亦愈趨複雜，非特其政綱違反民治精神，其內部組織尤趨重於集權，而以普魯士軍隊爲模範。高級領袖可以行使無限制的權力，低級人員則須絕對服從，權力集中於希特洛，一切領袖和黨員須向最高領袖負責，並須嚴守紀律。國社運動顯係代表日耳曼民族民治主義之根本原則，領袖雖由推選，但可行使無限制的權力。不過希氏之領袖地位，不由推選，彼於一九二一年固已廢除推選領袖的辦法，希氏親自委任中央指導部委員和省黨部主任，省黨部主任委任區黨部主任，區黨部主任委任地方團體主任。高級領袖素不徵詢一般黨員之意見，低級領袖從無正式磋商程序，即於舉行大會時期，亦無討論機會，更無表決手續，一切不守紀律和反抗領袖之份子，即行開除黨籍。當然，國社黨雖屬集權，而磋商調解妥協亦不可免，但磋商究屬祕密，最後必須服從最高領袖之決議。

國社黨之經費

各黨經費大抵祕而不宣，外間所傳，多屬推測。德國黨派中按時報告黨經費者，祇有社會民主黨，因該黨之主要收入，皆得於工人之會費和捐助，其可隱祕者甚少。一九二八年該黨所用，約計一千一百萬馬克，一九二九年增至一千一百五十萬，一九三〇年幾達一千五百萬。國家主義派每年用費六七百萬馬克，德國人民黨約計三百萬，

中央黨百五十萬，民主黨和共產黨各約百萬。德國政府未曾頒佈公開黨費之規定，既不限制各黨之捐款和費用，亦不禁止公司捐助黨費。國社黨對於該黨之經費始終嚴守祕密，除少數高級領袖外，任何人員不得檢查其賬目。

國社黨經費來源甚多，各個黨員每月繳納馬克一枚，一九三一年前半年，國社黨員已及五十萬名，所納會費當有六百萬馬克。會員初入會時，須納入會費之數量，以各該會員之經濟狀況爲轉移，並須繳納特別捐款，以實現特別目的。至一九二九年年終，希特洛命令全部黨員，量力擔任黨部借款，以馬克十枚爲最低單位，利息六釐半，於一九三一年正月還本，總計籌集馬克八十萬枚。黨員出席會議時，須購買入場劵，平時尙須訂閱報章雜誌，購買書籍，徽章，旗幟，制服之類。國社黨時時遊說非黨員，使之捐助黨費；又該黨舉行民衆大會時期，援引社會民主黨之前例，售賣入場劵，失業黨員不須購票，其他繳納五十分尼，馬克一二枚不等，最高價格可達十枚之多，以各該員之經濟狀況及其所欲得之座位爲標準。國社黨於一九三〇年國會選舉時期，在柏林所舉行之三次宣傳大會，竟能獲得馬克三萬枚，其他可以想見。至九月正式選舉時期，擁護國社黨之選民，約計六百五十萬名，直接間接平均每名捐助馬克三枚，總數則爲一千九百五十萬馬克。國社黨報章雜誌多有贏利；一部分亦移作黨用；新聞業聯盟凡欲與黨領袖晤談者，亦須納費；軍械局售賣軍服和器械，獲利亦甚豐；此外黨員凡非失業，對於救濟經費均須捐助。

總之，國社黨之一部分經費取之於黨員，可惜該黨每年預算之大小，以及徵於黨員之收入數量，無從探悉，不過無論如何節省，而內部收入，不足以支付開銷，事至明顯。國社黨之宣傳費用過於龐大，並且國社黨之全部收入

不能全用之於宣傳，黨內官員之薪俸和酬金須按時發給，對於失業黨員亦須予以金錢救濟，受傷衝鋒團員須得保險費，窮苦團員亦須予以津貼。自一九三〇年以後，新黨員所繳會費以及軍械局所獲盈利之半數，劃歸於衝鋒團使用，當時該團人數或尚在五萬以下，每年費用當在五百萬馬克以上，其由衝鋒團員所捐助者，不及其半。當然，正確統計既行缺乏，未可妄自測度，但國社黨經費得之於入會費，常年會費，特別捐和自願捐之類，據吾人推測，約及全部經費之三分之二或二分之一，當無大誤。

國社黨經費既不能全由黨員擔負，究其如何籌措，則為吾人所欲解明。國社黨之籌款方法，與一般黨派大致相同，大抵遊說資產階級，反動派，和反共和派領袖：如財閥，地主，商人，業主，銀行，實業，以及一切富有人民，均為該黨所特別注意。此類人民對於各黨均有捐助，德國人民黨和國家主義黨所得尤多，獨於共產黨則異常仇視。此輩視國社黨為有用工具，可藉以誘導羣衆，使趨於反動，國社黨不特可以消滅馬克思主義，並可以制止勞工運動，由此可知資產階級捐助國社黨之用心，適為自衛計也。當然，國社黨既乞求資產階級之捐輸，其社會理想和經濟政策自必受其影響，觀激烈份子逐漸喪失希特洛之信任，可不解自明矣。

參考書

K. Brammar, Der Hitler-Ludendorff Prozess. 1924.

W. Frick, Der entscheidende Tag. V. B. 24 sten, Feb., 1924.

K. Heiden, History of National Socialism. 1934.

R. Hess, "S.A." und "S.S" NS monatsheften. Jan., 1934.

T. Heuss, Hitlers Weg. 1932.

A. Hitler, mein Kampf. 1933.

E. Huber, Das ist Nationalsozialismus. 19.

R. Lawrent, Le National-socialisme. 1932.

R. Lewinsohn, Das Geld in der Politik. 1930.

N. S. Jahrbuch. 1934.

W. Oehme und K. Caro, Kommt "Das Dritte Reich!"

E. Ottwalt, Deutschland Erwache (Geschichte der Nationalsozialismus) 1932.

E. H. Posse, Politischen Kampfbunde Deutschlands. 1931.

T. Redivivus, Die Grosse Trommel, Leben, Kampf und Traumleben Adolf Hitlers. 1930.

C. Rosten, Das A. B. C. des Nationalsozialismus. 1933.

第三節　國社黨施政之理論與原則

國社主義之觀點，爲二十世紀羣衆理想之一，其來由和內容應作有系統的說明。但本節並不試以探求各種口號之歷史的來源，吾人祗認爲注意政治思想之學生，若研究義大利法西斯主義上的材料，如任體利（Giovanni Gentile）和儒可（Alfredo Rocco）諸人之著作，以及前代德人之著作：如拉卡德(Paul de Lagarde)、拉薩爾（Ferdinand Lassalle）、勞曼(Friedrich Naumann)、克拉思(Justizrat Class)、斯龐（Othmar Spann）、斯彭克洛(Oswald Spengler）諸，獲益必非淺鮮。

讀者如欲作較深切之研究，可以參考張伯倫（Houston Stewart Chamberlain）、顧賓洛(Arthur de Gobineau)、尼采（Friedrich Nietzsche）、海格爾諸人之著作，許多主要國社黨的意念，可於哈洛（Ludwig Haller）和密洛（Adam Mueller)之書籍中尋得之；在另一系統上又有巴鋭圖（Vilfredo Pareto）、詹姆斯(William James)、洛榜(Gustav Le Bon)之流；思想之主要背景則得之於博克（Edmund Burke）、浩不思(Thomas Hobbes)、鮑煦（Bossuet）、鮑丹（Bodin）和馬克維里諸人，一部分思想亦可於大佛萊德鋭克(Frederick the Great）和馬丁路德(Martin Luther)之著述中發現之，

這種對於國社黨理想之分析雖極有興趣，但不能實現本節之眞正目的，吾人若以信條之相類似，而以後繼理想爲根據前代理想，或更抄襲前代理想，則推論上甚或謬誤，德國國社主義，義大利法西斯主義，法國保皇主義，以及前此德國政治浪漫主義皆表現教義上的同點，此類同點起於直接文化宣揚和文化模仿者少，起於同等原因而獨立產生同等結果者居多。歷史思想家通常以爲人類爲理性動物，世界受理想之推動；不過政治社會字義象徵(Word symbols)之進化，在智識階級之手中，僅爲政治社會相互關係進化上之表面現象；政治理論須能表現並能影響羣衆情緒和共同公共行動，在社會上始行重要。國社黨所宣傳之主義其所以能爲社會所接受，不因其政治理想之高超，祇因其能表現戰後德國社會之廣汎的情緒上的失調(Maladjustment)。

因此吾人在敍述國社黨的信條之前，首須了解產生情緒失調之特殊的心理淵源，以及此類失調如何由發明政治象徵主義(political symbolism)而解決之，這種象徵主義如何能爲一般人所接受，著作家所稱經濟決定主義(Economic determinism)和個性分析(psychoanalysis)各種言論庶幾近之。但國社黨領袖和思想家否認此類言論，認爲政治和社會思想不爲理性之產物，而爲模糊的主觀的衝動之產物。此類衝動不能根據猶籍馬克思和佛饒德(Freud)之惡意的教義解釋之，乃是淵源於血脈和土地民族和種族。但自他國人士觀之，德國國社主義之起因，祇能求之於戰後經濟困難及中下階級之心理上的失常。茲將國社主義之口號與信條，分別敍述於後」

（一）中下階級之精神失態

國社主義始於中下階級和農民，而不淵源於貴族，上級資產階級，或無產階級，雖國社黨人員亦不能否認。至於社會中各種團體之經濟利益與該黨之政治態度和行動兩間關係之密切，亦爲一般人所承認；但於研究一黨之政綱時，應否注意社會心理上的概念，則爲疑問。國社黨高級領袖曾一再宣言：彼等不特爲非理性的，並爲反理性的，希氏每每側重情感，情緒，和狂熱，而輕冷靜的推論。從這種心理病態上的解釋，產生一種普通問題：國社主義之非理性的性質，是否使之與其他政治信條根本不同？抑僅表現程度上之不同？他種政治態度和行爲究否是合理性？一切政治激烈派是否爲狂妄的？反動派保守派和自由派是否同屬狂妄？普通政治行爲有無不紊亂和合理性之可能？

當然，此類問題非吾人所能答解，但國社主義所表現之行爲狀態，爲一切羣衆政治行爲所賦有，其狂熱，更進步，則可斷言。一切人類社會大抵有共同的情緒以維繫之，對於共同的表徵，發生同樣意識的反應，冷靜的抽象的智慧之影響甚小。一個社會團體之行動是否有效，視乎其是否爲一致的和熱心的行動，統一和熱心爲共同刺激之效用，足以產生強烈的和不變的共同反感，政治表徵和口號凡足以產生最滿意的情緒上的反應，在社會中最爲有效。其與該社會中之各種利益究否發生合理的關係，客觀看來，似不相涉。利益若不演化爲表徵，而將私人動機移轉爲公共目標，則絕不能爲公共行動之根據。由此意義觀之，一切政治行動均屬衝動的或爲非理性的，唯

一合理性的政治，在設法使情緒的反應趨於固定方向，並隨意支配不合理性的共同行為。

個人常有精神失常之事，社會團體之共同行為能否有失常之狀態，亦是值得研究的問題。個人對於環境之情緒的適應，若產生不合理性的態度，或發生為社會所不能接受之行為，是即所謂精神失常。此類適應有時竟離開事實，而陷於狂妄和幻想，有時更發為可厭和有害於他人之行為。即在常態狀況之下，個人亦以個性而對環境作反應，客觀的事實必有主觀的重要，始有眞實意義。社會之合理性和可接受(acceptability)的標準，為整個文化內容之產物，社會對於個人之判斷，根據其對於事物之態度，及其行為是否符合行為的標準，常態人民對於變態人民或加以囚禁，或施以感化。

但是一個情緒不定的個人，非必能成就一種特殊的適應，如果社會中多數人皆有情緒上的失調，則以共同方式解決之心理相同的人民不以之為情緒上的失調，而以之為常態。逮這種變態的羣衆運動得勢後，失調的多數對於常態的少數，或加以囚禁，或處以刑罰。當然，變態的反應，不因其普遍化，即變為常態。簡略言之，這種程序可以表現國社主義之社會的和心理的動力，其他由共同情緒上的失調所產生之多數政治運動，亦皆如此。

國社主義何以由中下階級產生出來？何以多數中下階級人民趨附國社黨之表徵，接受國社黨之口號？這就是要說明之點。吾人首須注意：在二十世紀工業社會中下中階級人民數量大增，馬克思認為中下各級人民必落至工人之經濟水準，而降入無產階級之列，似未曾普遍實現。反之，技術上之進步，使各個工人之生產力增高，使全

部工人數目有減少之趨勢，薪級人員，自由職業人民，店夥，經紀人，工程師，零售商，小股東商人之類，在各類生產事業上其數目均有增高之趨勢。在最近一二十年內，如市場逐漸縮小，承辦商人側重分配方面，其增率愈快。遠在大戰之前，德國無產階級中獲利的人民之數量，較之薪級僱員，官吏，經紀人之類已逐漸減少，至一九二五年，全國獲利職業之半數不爲工廠工人，而爲小商人，自由職業人民，薪級僱員，官吏，手工業，小農民之類。以僱員和公共官吏言，一八八二年約計百萬，至一九二五年則增至五百萬以上（自百分之六·四增至百分之一六·五。）

在德國社會中，中下階級人民之經濟情形如何？又戰前和戰後之比較如何？吾人卽將證述實際。在歐戰以前，如中下階級人民數量增加，其所得總數和社會地位逐漸降落，大有退爲無產階級之勢，時時設法維持其對於手工階級之較高地位。戰後貨幣澎漲，中下階級所受心理和物質上之損失至爲重大，遠非其他階級所可比擬。在物價高漲之時，有組織的無產階級可以壓迫業主，以提高其工資，至少其所受損失必較小。食物價格騰高，地主和農業且受其益。上級資產階級多能維護其利益，甚或能獲得鉅利；少數小商人，自由職業人民和經紀人，因投機事業而致富，竟能躍入上級資產階級。至於下中階級人民所受損失與痛苦爲最大。無組織的僱員之薪俸的增高至爲緩滯，不足以平衡物價之增高，因此中產家庭日卽於窮苦。數百萬中央各邦和各級地方人員以及自由職業人民所受痛苦相同；彼依賴養老金，補助費，租金，利息之類爲生者，其購買力幾降爲零，至一九二四年，數百萬小資產階級幾致經濟破產。

貨幣穩定後，外國資本流入因能恢復一部分對外貿易繼之以五年繁榮時期。至一九二八年，中下階級復行昌盛，至少其未來經濟頗有希望，此年爲戰後最大繁榮時期，亦即商業上大不景氣之前夕，觀當時德國國家資產分配狀況，可知中產階級所達到之繁榮。吾人若將全部所得分爲三類，則得下列百分率。

一九二八年德國全國所得之分配

每年所得	各類人數	所佔百分率	全類所得	全類所得所佔百分率
一、二〇〇馬克以下	一八、〇四一、〇〇〇	五七・八	二〇、五七七、〇〇〇、〇〇〇	二八・五
一、二〇〇—二五、〇〇〇	一三、一二一、〇〇〇	四二・〇	四八、〇八九、〇〇〇、〇〇〇	六六・〇
二五、〇〇〇馬克以上	五九、〇〇〇	・二	四、〇一一、〇〇〇、〇〇〇	五・五
總計	三一、二二一、〇〇〇	一〇〇・〇	七二、六七七、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇・〇

這些所得分類與實際階級分類並不吻合，因爲在德國社會地位除以所得爲根據外，尙有多種標準。大部分下中階級以及鄉村中富有農民，大抵列於中等所得階級；大部分工人無產階級皆列於第一類；多數大地主，鉅商，工業家和財政家均列入第三類。列入第三類之大資產階級，每年平均收入約計六萬七千馬克；貧苦工人每年所得略多於一千馬克；小康之家每年約得三千七百馬克，此類人民在一九二八年較之戰前，似乎日趨於物質幸福和經濟安全。

一九一三年德國全國所得之分配

每年所得	各類人數	所佔百分率	全類所得	各類所得所佔百分率
九〇〇馬克以下	一一、二一九、〇〇〇	四七・五	八、三四八、〇〇〇、〇〇〇	二三
九〇〇—一六、五〇〇	一二、二二八、〇〇〇	五二・〇	二三、四八四、〇〇〇、〇〇〇	六三
一六、五〇〇馬克以上	一〇三、〇〇〇	・五	五、二六八、〇〇〇、〇〇〇	一四
總計	二三、五五〇、〇〇〇	一〇〇・〇	三七、一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇

但自一九二八年以後，經濟上之大不景氣突然變更此種情形。至一九三二年，全國所得總數降至四八、〇六七、〇〇〇、〇〇〇馬克，茲因缺乏統計，各類所得的分配不易比較。但工人所受失業和工資低降之影響最大，最富階級所受影響最小。於貨幣澎漲和貨價貶值方面中下階級最無保障，所受痛苦亦最大。工人得有工會和失業保險之協助，可免凍餒之虞，最富階級可以擔當這種損失，並可運用經濟威力和政治勢力而將一部分損失轉移於他類人民。中下階級下受工人組織之壓迫，上受大資產階級之剝削，失業人數亦極衆多。至一九二九年德國失業人數竟有百九十尚之多，至一九三一年增至四百五十六萬，一九三二和一九三三兩年平均在六百萬以上；至於工業生產量則於一九二九年至一九三二年八月由一〇〇・四而降至五八・五。

德國中下階級自一九二九年以後所受之經濟痛苦，卽爲此級人民接受國社黨宣傳之重要因素，物質損失

所產生之社會和心理的影響，較之實際經濟結果尤為重要，對百萬中產家庭感覺被擠入無產階級，產生莫大恐恨。在近代工業社會中，中下階級所居地位至稱奇特，介於資產和無產兩級之間，社會地位不甚固定。中產階級人士每自居於上級資產階級之列，而藐視工人和農民，更希圖躋於豪富階級，此輩以善於經營慣於節儉而能致富為目標，以進步和繁榮為理想。現因社會和經濟影響而陷於悲慘之境地，其不滿現狀也明矣。國社黨和癥結之所在，訴之於此級之情緒，使認本黨為救星，乃不得不趨之若鶩矣。

（二）反猶太主義

反猶太主義為國社主義重要理想之一，遠在希氏誕生之前，在中歐和東歐猶太人已成衆矢之的。宗教的反猶太主義始於馬丁路德和中世紀，在種族方面反猶太主義自始即為一種策略，使被剝削的中下階級對於資本主義的仇恨，可以轉移到無保障的外籍人民。在政治方面，反猶太主義始於一八八九年所成立之德國社會黨（Deutschsoziale Partei）和民族黨（Volkspartei），至一八九三年，國會中已有反猶太的國會議員十六名，自此德國國會繼續有反猶太的政治組織。

在前節曾經敍及，希特洛之反猶太思想得之於戰前維也納，不過當時希氏並不了解德國北部之實際狀況。自國社黨成立以至暫時瓦解之間，希氏之反猶太動機至為顯著，德國民族自由黨亦有反猶太的傾向。中產階級受上下兩級之經濟壓迫，對於資本和勞工因取敵視態度，轉而攻擊資本主義和馬克思主義，而以托辣斯和工會

為不愛國。國社黨一方面欲由大企業籌得款項，一方面又欲從中產階級招收黨員，因將兩種忿恨集中於猶太人民，宣稱：德國不受具有社會主義性質之愛國的德國資本主義之威脅，亦不受愛國的德國社會主義之威脅，而受猶太人支配之國際高度財政（Hochfinanz）和猶太馬克思國際社會主義之威脅。在國社黨宣傳之下，中產階級驟然發現該級所厭惡之事物：如和平主義，國際主義，馬克思主義，民治主義，自由主義，共濟主義，世界語，裸體運動，通貨澎漲，賠款，性的不道德等等，均為猶太人破壞德國之計劃。總之，國社黨將此類消極的反應併之於反猶太主義，而對威瑪共和國開始攻擊，為國社黨宣傳之最顯著的成功。

國社黨更以猶太民族有征服白種之計劃，這種議論大抵根據 Protocols of the Elders of Zion，這種奇特的公文，似為猶太領袖於一八九七年秋季祕密會議之記錄，首先於一九〇五年發現於莫斯哥，為一部書之附錄，大意稱猶太人意欲征服白種，支配世界。

國社黨人員之著作，通常以猶太人為東方人和印度人之混雜種族，數千年來實行同族婚嫁制度，以維持本血統之純潔，並欲假手異種雜婚，以敗壞較高種族之血統。自從柏拉斯丁被逐出後，每依其他民族為生，如寄生蟲一般，破壞其他民族之種族純潔，並欲根本毀滅之。到了近代，其主要破壞工具則為娼妓，性病，自由報紙，異族通婚，國會民主制，國際財政，過激主義之類；又因猶太人能控制勞工運動，交易所，及社會主義黨派等類，致成德國在歐戰中之挫敗，並曾成立一九一八年十一月共和國。總之，德國自和會以後所經受之一切禍害，皆由猶太人釀成之。

國社黨對於猶太人之態度不能純全以猶太人在德國社會中之地位解釋之。當然，猶太人民在商業銀行，醫學，法律，文學，新聞，戲劇，種種方面曾達到顯赫地位，成爲國社黨攻擊之有效的標的，究不爲攻擊之主要原因。國社黨員之摧殘猶太人民，藉以解除迫害人不自覺的罪過情感，並藉以發揮其侵害行爲於無抵抗方面，不致擾亂已成立的社會秩序。當然，猶太人民並非全爲守法和良善公民，其中亦有危害社會份子，與其他社會團體正復相同。並且猶太人所犯罪惡與國社黨之反猶太主義，並無連帶關係，不過使中產人士之積憤得以發揮而已。

（三）種族之謎……血統與土地

維護德國，使不爲猶太人民所威脅，則須喚醒民衆之種族自覺。國社黨以德人爲優秀民族之種族理論，曾經過幾度變化。一九二〇年政綱未曾採用現今通行之阿央族（Aryan）一名詞，祇敍及德人血統和同種等字樣。發端所著之『德意志邦國』亦復如此，希特洛在所著『余之奮鬪』一書中，曾屢次應用上述名詞，而未作確切的定義。

顧秉洛（Gobineau）於一八五二年在所著『種族不平等』（Essai sur l'inégalité des races humaines）一文中，首倡阿央種族高超之說，對於條頓族尤多讚揚，瓦克洛（Richard Wagner）將顧氏之理論，在德大行發揮。至一八九九年，德籍英人張伯倫（Houston Stewart Chamberlain）在所著『十九世紀之基石』（Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts）一書中，確認德人之優越，但張氏重視道德質量，而不注意體質

特點，這兩種著作爲後代主張白人優越和勞迪克族（Nordic）高超之先導，旣由法人和英人首先承認德人爲白種之優秀份子，國社黨引爲該黨世界觀正確之一證。

自龔特受委爲社會人種學教授以後，國社黨關於種族問題上之材料，意見漸趨一致。龔特於宣揚阿央種族高超方面，繼承顧秉洛和張伯倫二人之思想，在其窮篇累牘的著作中，宣稱德人爲下列六個種族之混合族：勞迪克（Nordic），威斯特克（Westic），迪拉銳克（Dinaric），奧斯特克（Ostic），波爾特克（Baltic）及佛利克（Falic）。勞迪克血素受戰爭移民和肺病之影響而大受損傷，現今德人具有此項血素者約僅百分之八，數量雖少，究爲國中最寶貴之份子。根據龔特，各代之文化上的創造，大抵爲具有此項血液之少數優秀份子所貢獻，因此政府應當提倡種族衞生和優生學以保護德國，使不致受猶太人之敗壞，並應竭力設法，使具有勞迪克血素的人民，在全部人口中之比率可以增高。

新人類學之政治含意，使多數國社黨的建議得有理想的根據。國社黨最初政綱主張剝奪猶太人之公權，或更加以放逐（第四第五兩點）；惟公民始可被委爲官吏（第六點）；禁止外籍人民入境，並驅逐自一九一四年八月二日入境之外籍人民（第八點）；驅逐猶太報界人員（第二十三點）。國社邦國係指種族邦國而言，首須注意公民之種族純潔。達賴眘建議將全部德國婦女分爲四大類，具有第一類純粹勞迪克血統之婦女，可以嫁第三帝國之新貴；第二類於檢定後亦有婚嫁之資格；第三類婦女可嫁低降人民，但與此類婦女結婚之男子，必須勵

用手術，以預防生殖；第四類婦女既不得結婚，亦不得生產。國社黨思想家中頗有認爲農夫因與土地接觸，具有特殊種族美德。達賴即其代表人物，此輩以爲血素和土地具有玄秘的品質，血素本能爲一切美善和智慧之淵源。盧森堡根據優生學的理由，甚至主張純粹勞迪克血統人民實行一夫多妻制。

國社黨崇拜種族國家主義，恍若馬克思主義之提倡階級利益。國社領袖視世界歷史爲種族間之衝突，白種（阿央族）爲一切文化之淵源，黑人爲劣等種族。猶太人亦爲劣等種族之一，爲一切腐敗之淵源。德人代表阿央族進化之最高點，勞迪克份子尤爲德人中最有價值之份子，因此德人必須保障其尊榮，維護其自由，並須與協約各國享受同等權利，未來全德之種族邦國，須能包含全歐之德籍人民，並須效法條頓族武士之豪勇氣概，佔取東方土地，以爲將來之計。果欲實現此項計劃，非特全國須有精神上的統一，而全部德籍人民並須努力於種族改造新工作。

（四）社會和經濟政綱……共同利益超乎私人利益

在國社黨之宣傳和材料內，社會主義性質和國家主義情緒並重，不過國社黨所用社會主義一名詞，其意義似與慣常不同。社會主義通常代表經濟事業之共有和共營，以及工人所享受之政權，較大於在資本主義之下。當然，在國社黨宣傳材料中，亦頗能表現此種意義，但在實施方面，國社黨所主持之法西斯革命，使生產方法仍在私人掌握之中，對於無產階級之經濟和政治組織，幾立予破壞。因此吾人可認國社黨所宣傳之社會主義，具有特殊

性質，而有特別研究之必要。

一般政客和政治團體對於一切可以引起社會中同情反應之表徵，每設法利用，以求達所希冀之結果。在有些社會中，社會主義一名詞有時代表詆譭之意，在德國則似代表社會進步國社領袖採取這種表徵，係欲取得羣衆擁護。

國社主義不純全是一種宣傳口號，希特洛與莫索里尼不同，從未變爲馬克思社會主義者。但希氏所領導之運動，則確擁護社會主義，不過彼輩所提倡者，是愛國的，非猶太的，反馬克思主義之國家社會主義。當然，這種純粹國家社會主義不是一種新的意念，例如在大佛萊德銳克所統治下之普魯士王國，卽爲國社黨之理想典型。費希特於十九世紀初葉，主張成立類似的理想邦國。又在德國勞工運動進展中，拉薩爾所提倡之社會主義，係屬國家性質，與具有國際性質之馬克思主義適得其反。勞曼氏於一八九六年成立國社聯合會(Nationalsoziale Verein)，但未能引起一般人之注意。至一九二二年，朴銳克發表其『第三帝國』(Das Dritte Reich)一書，明白發揮德國反馬克思主義和反自由主義的社會主義之意念。至最近桑巴特(Sombart)教授倡德國社會主義之說，與德國馬克思派所主張之社會主義和國社主義均不相同，因祇適用於德國。

國社主義之政治的和經濟的含義，至爲模糊，該黨所慣用之標語如『自由與麵包』『公共利益超乎私人利益』之類，亦乏固定之意義。在擬訂黨綱之前，希氏之經濟意念大抵得之於費端，費氏認爲提倡社會福利，端在

打破利息奴役之羈絆（Brechung der Zinsknechtschaft）。根據這種理論，社會中計有兩種資本：是即國家的創造的阿央資本和國際的剝削的猶太資本，希氏因知馬克思及其黨徒所以攻擊國家經濟之生產的資本，其眞正目的在使猶太人之國際的財政資本可以支配德國。費端之信條被列入國社黨綱之中。全部二十五點規定：公民有工作之職責（第十點）；廢除不勞而獲之利息（第十一點）；沒收一切戰爭利益；組爲托辣斯之商務收爲國有；批發商店應採利益均沾制；百貨商店應收爲市有，而由小商人承租；設立養老金制度；盤剝重利或非法營利者處死刑；防止土地投機；沒收土地以作公用（第十二至第十八點）。觀以上各點，可知國社黨主張廢除利息以救濟負債人民，利用農民和小資產階級對於大商店，循環商店及債權人之仇視，以實現其政治企圖。國社黨將此項敵視轉嫁於猶太人民，但爲便利應付政治環境起見，迄未擬定明確的和先後一致的經濟政綱。此種矛盾現象非特不爲該黨之缺點，並藉以博得各級人民之擁護。

國社黨之全部社會經濟政綱，爲實際政治心理上的一篇傑作，高談眞正德國社會主義和愛國的社會革命，而能得無產階級之同情；主張廢除利息，取銷抵押，並特別保護農人利益，而能得農民之擁護；一部分工業家對於銀行和交易所每存仇視，農民和工人亦復如此，國社黨既攻擊銀行和盤剝重利，因使此類人民認國社黨之存在有利於本級。並且國社黨攻擊利息奴役，是攻擊一種經濟制度，而未明指何類人民，結果國社黨取得政權以後，全國財政和信用制度毫未變更；實際德人所否認之債務爲對外債務，德人所打破之利息奴役，爲廢除外籍投資人

之利息，此項廢除的宣告雖亦爲嚴重需要，究亦有其政治作用。

國社黨所倡導之新社會主義，其主旨在消滅馬克思主義，取締獨立的工會，並欲團結各種職業團體，以建立集團邦國。實際國社主義在社會上和經濟上之眞正重要，在其所宣佈廢除階級鬭爭之說。國社黨於成立之始，卽銳意攻擊此點。國社運動提倡勞工組織，認爲工會不應爲階級鬭爭之工具，而應爲代表職業利益之機關，在國社邦國中罷工爲不必要，亦爲政府所不能容。在一九三三年以前，中央商店細胞組織處爲政治權宜計，有時亦擁護罷工，但自一九三三年三月以後，德國不再發生罷工風潮；馬克思主義各派既被取締，工商業當可減低生產費用，而不虞發生罷工情事；凡此均爲工商業主所預料，所以對於國社運動，樂意慷慨捐輸。

（五）政治教義……領袖原則

國社黨國家理論爲上述各種世界觀之結果，此種理論假定人類間之不平等，個人自由下於國家自由，獨裁人對於國家之無限制的權力以及對於上帝與人民之無限制的責任。根據此類假定之政治秩序，其社會和經濟秩序大抵依據私人財產，利益制度，個人創業精神，以及財富和所得上之不平等。民主政體之經濟對象，不爲資本主義，而爲共產主義；資本主義之政治對象，不爲民主政體，而爲寡頭政體和獨裁政體。有機的集體的和權勢的國家，可立卽增強資本主義的經濟，統一全國，並由預防階級鬭爭，消滅馬克思主義，取締和平主義和國際主義方面，而實現其使命。

國社黨之邦國理論，爲該黨攻擊國會民主政體之產物，國社主義之政治教義，起於對威瑪制度之攻擊，恍若阿央族超越之說，起於對猶太人之攻擊。此種理想在一九二〇年之政綱中並未明白陳述；朴銳克於所著『第三帝國』一書中，首先試述；次年費端（德意志邦國）所陳比較明確。希氏在『余之奮鬪』一書中，所述更爲顯著，譏謗在和亨雖洛(Hohenzollern)帝國下之自由主義，痛詆民主政治和多數統治，以民主政體爲馬克思主義之先驅。希氏反對起於法國革命之民主國家形式，擁護眞正德意志民主政體，由民衆自由推選萬能的領袖，一切問題由領袖決定，而不徵取羣衆之意見。

此種教義之以後進展，由該黨競爭政權之眞切需要形成之。自明興政變失敗以後，該黨放棄革命式的暴動，主張採取合法的策略，當然合法的方式在於運用民主式的宣傳方法，以求多數選民之擁護。但以該黨本身言，自希特洛取得領袖地位以後，其組織即爲反民主的，領袖要求屬下之絕對服從，逐漸征服民衆之情緒。這種獨裁式的組織，於選舉競爭方面表現國社黨之統一和力量，自希氏觀之，國社黨組織的原則，與普魯士軍隊組織的原則大致吻合，權力自上至下，責任自下向上。

上述原則爲國社運動之整個政治理想的基礎，與國會主義恰得其反。所稱國會主義，係指政黨領袖所可行使之權力，由下層所授予，行使權力之人員，應向授權和推選人員直接負責。在民主政體下所稱責任政府，係指執行機關向立法機關負其責任，或指執行機關和立法機關雙方向選民負責。在第三帝國統治下，選民和政黨均向

領袖負其責任，人類稟質既不相等，民衆參加政府和立法之說顯然妄謬，並違反自然律，憲法無關重要，重要者爲領袖原則，責任集中於少數人，權力由新領袖階級行使之。領袖階級對獨裁人負責，獨裁人祇對上帝和人民負責，獨裁人與上帝之關係，恍若神權君主對神負責相似，獨裁人與人民之關係，從未加以明確的規定。葛博思於一九二六年宣稱：「領袖將不由人民推選，需要領袖時，領袖固已存在」。

在第三帝國統治之下，並非全部人民均可享受政治權益，祇有公民可以複決領袖之行動。德籍阿央男子凡曾完成愛國的訓練和軍役者，德籍阿央婦女凡未曾從事工商業，並曾嫁於德籍公民者，均有公民權。全部公民應根據集體邦國之意念，組爲各種職業和經濟委員會。

一切公民必須服從領袖，服從權勢，爲第三帝國公民之第一要義。德國全國人民受國社黨之宣傳，覺在拯救和醒悟名義之下，欣然放棄自由和自治，爲自由派人士所不能解。但此種奇異事件在德國固已實現，其能實現之原因，端在德國人民在最後數年共和政體之下，政治日益混亂，經濟日益困難，一般人因而矚望萬能領袖起而排難解紛，起人民於水深火熱，奠國家於泰山之安。國社黨之宣傳，即陳訴於此類羣衆情緒，以希氏爲萬能領袖，爲極端權力之表徵，接受全部責任，而爲人民謀幸福，但人民對於領袖須有絕對的信仰和盲目的服從。

（六）安內攘外……德人其醒起

國社黨世界觀是一種夜郎自大之玄祕思想，其狂熱和狂妄甚於在德國所發現之任何主義，該黨採取最有

效力之方法，以愚惑民衆內國之統一可由誇張對外之危險以實現之，此種方法爲希氏前此所習學，以後時時行有實效。一切反動份子通常宣傳狂妄的愛國主義和誇張的軍事主義，國社黨則欲發揮超過愛國主義派之愛國主義，超過軍事主義派之軍事主義，激發羣衆對外之仇視，提倡國民自傲自大之精神，使其他一切政黨之言動相形見絀，使羣衆深信國社黨代表純粹愛國主義，其領袖以救國援外爲己任，一切敵黨則被認爲不愛國，至少其愛國之熱度亦較低。

中下階級因大戰失敗及和約影響所產生之精神失態，前段曾經述及。彼號稱有志之士，以拯救祖國爲己任之輩，對於國力之降落，每引爲私人之恥辱。傲慢自大之民族，既自以爲在軍事上爲無敵，當然不能接受戰敗和賠款，亦必不能接受新事態，疆土，殖民地，海陸空軍之喪失，強迫賠款和軍縮，均爲所深恨。又和約第二三一條所述戰爭責任問題，增高對於德人之侮辱，使之益復不能忍受和約之負擔。外交部於證明一九一四年德國之無罪，其咎在協約各國，爲各黨愛國份子所擁護。

民衆之憤恨與不滿意，皆由國家主義派和國社黨宣傳所激起，其目的在應付內國政治。一方面宣揚德人之痛苦，一方面誣謗協約國對德之惡意，羣衆忿怨乃至不可遏止。社會主義派和自由派將戰事責任歸之前代統治階級，不爲一般人所讚同，愛國份子對於前代人員尚能表示其忠心，實際舊統治階級即爲新統治階級。如果德國參於大戰爲無罪，則德皇和前代軍人均不負何項責任；假使此輩應負責任，則一切參戰人員均應負責，德人對於

此點，當然不能承認。

國家主義派和國社黨洞悉此點，因即另尋攻擊目標。德意志爲無罪，前代統治階級亦復無罪。德意志所向無敵，德軍迄未戰敗，但爲猶太人民馬克思主義派和平派和自由主義派所棄，以致潰敗，因此一九一八年革命非特毫無意義，並爲罪大惡極。此類人員既得政權，復大增其罪惡，致使人民陷於水深火熱。

在這種背景之中，國社黨之軍事國家主義應運而生，這種特殊的愛國主義逐漸形成其特殊色彩，既能適合中下階級之精神需要，復能表現新世界觀之他種份子。國社黨之種族理論，使德人不特在世界中應有其相當地位，並且爲世界之優秀份子，具有一切美德智慧和力量；其餘人類則爲退化和劣敗民族，斯拉夫民族（俄人尤甚）因受猶太人民之影響，竟致產生禍害世界之過激主義。法蘭西人民受猶太人和黑人之薰陶，醉心於自由主義民治主義，反教主義以及其他類似的罪惡，法國之黑猶軍事主義有破壞全歐種族純潔之危險。義人雖缺乏勞迪克的遺傳究較高於法人，因莫氏之法西斯黨員均爲反猶太份子，曾經消滅猶太人之主要工具，如馬克思主義，工會，及出版自由之類。惟德人則有其歷史的使命，德人須使歐洲不致受共產主義之遺毒，德人必須建立強大的德國，其大須足以供應數百萬士卒，其強須足以打破法國之盟主地位，並能根據德人之思想與希望，以重行改造歐洲。

德人既有其種族使命，首須要求與協約各國在海陸空軍方面享受同等權利；次須恢復戰時失地，使歐洲各國德籍人民與德國本部聯合，亦須要求恢復海外殖民地。不過恢復戰前形勢，尙非德人所願聞，德人將來尙須越

過波蘭而侵入烏克蘭，俄羅斯，以及多瑙河流域等地；自盧森堡一派人士觀之，大德意志尚須聯合丹麥瑞典瑞威芬蘭荷蘭瑞士和佛萊名(Fleming)各國族。當然，這種計劃不得外人協助，勢難實現，德人須勸誘或壓迫法人，使其容許德人在東歐有行動之自由，並須設法與英國聯盟，以抵制法國所組織之集團，英國雖一再拒絕，國社領袖始終不願放棄這種計劃。

希特洛及其左右深知此項計劃非和平方法所能實現，必須出之以戰爭方式。戰爭爲種族道德和國家力量之必要條件，不論因何種目的而戰爭，可以提倡犧牲，合作，紀律，和豪勇各種精神，戰爭而有光榮，較優於不光榮之和平，可怕的結果較優於無底止的恐怖，希氏在其所著自傳中，明稱戰爭不可倖免。

國社黨於德人失望之餘，宣稱祖國前途之光明，以轉移社會之聽聞，使人民得有精神上之安慰。德人原屬高貴，豪勇，無敵，既不缺乏智慧或勇氣，亦非因其本身之錯誤，竟然遭受戰敗，恥辱，和窮困。德人必須醒悟，拯救和解放之時期已近，反叛人員，猶太人，和社會主義派均須驅除，外敵亦須抗禦並須征取土地，以爲將來之計。

參考書

（一）中產階級

J. W. Angell, The Recovery of Germany. 1929.

F. David, Ist die N S D A P eine Sozialistische Partei ? 1933.

T. Geiger, Die Soziale Schichtung des Deutschen Volks. 1932.

S. Kracaver, Die Angestellten. 1930.

E. Ottwalt, Deutschland Erwache!

W. Reich, Massenpsychologie des Fascismus. 1933.

S. D. Schmalhausen, The New Road to Progress. 1934.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

W. Sombart, Der Bourgeois. 1913.

T. Veblen, The Theory of the Leisure Class.

（二）國社黨對於猶太人之態度

E. Düehring, Die Judenfragen des Rassenkaracters. 1892. 1930.

Gottfried zur Beck (Hrsg.), Die Geheimnisse der Weisen von Zion. 1933.

A. Hitler, Mein Kampf.

C. B. Hoover, Germany Enters the Third Reich. 1934.

Johann von Leers, 14 Jahre Judenrepublik. 1933.

A. Rosenberg, Der Mythos des 20 Jahrhunderts. 1930

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

H. Silbergleit, Die Bevölkerungs-und Berufsverhältnisse der Juden im Deutschen Reich. 1930.

K. Wawrzinek, Die Entstehung der deutschen Antisemiten-Parteien. 1927.

M. Wertheimer, "The Jews in the Third Reich," Foreign Policy Reports, Vol. 9, No. 16. 1933.

(三) 血統與土地

H. S. Chamberlain, Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts.

G. Feder, Der Deutsche Staat. 1923.

H. Gunther, Der Nordische Gedanke unter den Deutschen.

H. Gunther, Rassenkunde Europaś.

H. Gunther, Rassenkunde des deutschen Volkes.

H. Gunther, Rassenkunde des jüdischen Volkes.

H. Gunther, Adel und Rasse.

A. Hitler, Mein Kampf

R. Roebling, Staat und Volk. 1933

（四）社會經濟政策

M. Van den Bruck, Das Dritte Reich. 1931.

G. Feder, Das Manifest zur Brechung der Zinsknechtschaft des Geldes. 1919.

G. Feder, Der Deustche Staat. 1923.

G. Feder, Das Program der N S D A P und seine Weltanschaulichen Grundgedanken. 1933.

T. Heuss, Hitler' s Weg.

W. Scheunemann, Der Nationalsozialismus. 1931.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

（五）領袖原則

M. Van den Bruck, Das Dritte Reich. 1931.

G. Feder, Der Deutsche Staat. 1923.

E. Forsthof, Der Totale Staat. 1933.

M. Frauendorfer, " Der Ständische Gedanke im Nationalsozialismus.(N. S. Bibliothek No. 40)

H. Göring, Germany Reborn. 1934.

A. Hitler, Mein Kampf.

H. S. Lasswell, "The Psychology of Hitlerism," Pol. Quar., Vol. IV Pp. 373–384.

M. A. Schlitter, "Wirtschaftsbegriffe und ihre Problematik," Hochschule für Politik der NSDAP.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1934,

(六)德人應醒悟

J. Goebbels, "Nationalsozialismus als Staatspolitische Notwendigkeit," in N. S. Jahrbuch. 1933. Pp. 208–214.

E. Henri, Hitler over Europe.

A. Hitler, Mein Kampf.

H. Mass, Deutsche Wehr (N. S. Bibliothek No. 47)

F. L. Schuman, "The Political Theory of German Fascim" The American Pol. Sci. Quar. April, 1934. Pp. 210–232.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

第四節　第三帝國統治下德國政治制度之演變

自威瑪憲法制定後，德國政體變更政治制度因之而有變更。國社黨取得政權以後，表面雖遵守憲法，實際則將憲法根本破壞，另行採取一種政體——獨裁制。在一黨——領袖——專政之下，先後通過各種議案，大行變更各種政治制度，此類制度上的變更，有些已成固定形態，有些正在努力推進中，有些還在討論擬議中。此類演變通常採取局部的變更，除一切採取集權形式外，似無整個計劃。吾人目前所可敍述者，以曾見諸條文和記載者爲主，以歐亞兩間相距過遠，並以缺乏材料關係，新近變更無法採集，而變更趨勢尤無法探知，遺漏缺點，祇好等待他日補充。

一九二〇年國社黨所宣佈之政綱　一九二〇年國社黨所宣佈之政綱，於一九二六年板堡會議時議決，永不變更。這種文件涉及公民之權利和義務，故有敍述之必要。二十五點中之第一點，要求根據民族自決權，聯合全部日耳曼人民，組織大德意志邦國。一切具有德意志血統之人民，不論宗教信仰如何，均爲德國公民，猶太籍人民不爲國家之份子，故不爲德國公民。（第四點）非公民祇能以客籍地位寄居德國，並受統制外籍人民各項法律之管理。（第五點）此後對於非公民遷入德境者，須加以制止。凡在一九一四年八月二日以後入境之非公民，須

強迫其即刻離境。（第八點）一切公民所享受之權利和義務完全相等。（第九點）惟公民始有推選領袖和表決國家法律之權。因此一切國邦市各級職位，祗能由公民擔任之，並應以品行和能力為標準，不得以政治關係為轉移。（第六點）國家之設施應使公民有工作和生活之可能，如果國家資源不足以供應全部人民，則須先行驅逐非公民。（第七點）公民之主要職責在應用其身心，以從事生產工作，私人活動不得損害社會利益，而應提倡共同福利。

一九三三年二月二十八日政府頒佈保護人民和國家法令，宣稱根據威瑪憲法第四十八條第二款，政府暫時停止施行第一一四，一一五，一一七，一一八，一二三，一二四及一五三各條，藉以制止共產黨之暴動行為；一九三三年五月二十六日政府通過沒收共產黨財產案以防該黨利用有用財產以擾亂社會；同年七月十四日通過沒收公共仇敵財產案，十月十三日通過保障公共治安案，藉以取締民主社會黨一切敵黨以及反對政府之機關和人民，有不利於政府之行為。

希氏內閣於一九三四年二月五日通過法令，廢除一九一三年七月二十二日國家和邦公民案之第九款，廢除邦公民權，此後祗有統一的國家公民權，公民權之授予，須能得中央內政部長之同意。

國會於一九三五年九月十五日在婁任堡（Nürnberg）集會時所通過之國家公民案（Reichsbürgergesetz）將全國人民分為兩大類：公民（Reichsbürger）與籍民（Staatsangehörige），後者為德籍人民，但不能享

受完全公民之權利。完全公民必屬於德人血統，並能證明其樂意和忠心効力國家，各個阿央系的德籍人民，可向內政部長請求發給公民證（Reichsbürgerbrief）始能取得完全公民資格。惟有公民始能享受全部政治權利，可以投票，可以擔任公職，可以參加特種職業。根據同年十一月十四日執行命令，聯邦政府將授予多數德籍人民以全部公民權，同時規定不能被認為公民，亦不能擔任公職之人民，此類人民計有三類（一）純粹猶太血統之人民，（二）混雜血統之猶籍人民，（三）由內務部長與國社黨副領袖會商所剝奪公民權之人民。如此國社黨員成為公民團體中之特權階級，惟猶太人民及反國社黨之政治份子，失其公民權。

根據國社領袖；一九三五年九月十五日法律之主要目的，在保護德國血統和尊榮，禁止猶太人與阿央族人民通婚，禁止猶太家庭僱用四十五歲以下之阿央族婦女，禁止猶太人懸用德國國旗。國社政府更通過多種法律，拒絕非阿央族人民加入大學專門學校以及其他學術職業；地方政府頒佈地方法令，阻止猶籍人民使用游泳池及礦泉之類，並擬定各種職業規程，禁止德籍人民與猶籍人民職業上之合作。國社黨對待政敵之手段，與對待猶籍人民同，此輩不但不能擔任公職，實際且無尋覓工作之機會，祕密警察可以隨時拘禁之，或令其逐日向警察局報告，直至反動嫌疑消除為止。

國社政府對於認為無公民價值之份子，剝奪其全部公民資格，例如對於自一九一八年十一月九日至一九三三年一月三十日入籍之人民及其子女，內政部長可以隨意褫奪其公民資格，旅外德籍公民，如有損害德國利

奪，亦可受褫奪公民資格之處分，其財產亦有被沒收之危險。

邦國合併　一九三三年四月七日邦國合併案規定聯邦總統根據聯邦總理之建議，委任各邦總督（Statthalter）總督對於聯邦總理所擬定之政策使全邦官吏均能遵守，並可使下列各項權力：（一）任免邦內閣總理，並可根據其建議，而罷免其他閣員；（二）解散邦議會舉行新選舉；（三）準備並宣佈邦法律；（四）根據邦內閣之建議，任免高級邦官吏和法官；（五）行使赦免權。總督可以出席邦內閣會議，並擔任主席，一九一九年德國憲法之第六十三條繼續有效。

不過此案雖可適用於各邦，而普邦則另有規定。同年四月二十五日宣佈根據此案，其他各邦總督所可行使之權力，在普邦則由聯邦總理行使之，聯邦總理可將第三第四第五各項權力付託於普邦總理代行，邦總理更可轉託其他官吏代行。又同年五月二十六日通過總督職權第二變更案，將邦國合併案加以變更，並增訂第二款。規定總督可將第四第五兩項權力，付託邦政府代行，邦政府亦可付託其他機關代行。

總督之任期與邦議會相同，但聯邦總統可以根據聯邦總理之建議，隨時罷免之。小邦人口在二百萬以下者，總統可以委派一個總督，統治數邦。聯邦總統指定總督公署所在地，總督公署即爲邦內閣所在地，總督不得兼任邦閣員，但聯邦閣員可以兼任普邦閣員；總督之薪俸由聯邦政府擔負之，邦立法機關對於邦總理和邦閣員不得提出不信任案。

邦政府　邦政府之職責，通常由法律和法令釐治之。除邦政府所保留自行決議之事務外，各部部長可以實行其職權以內之效用，若於實行職權時侵犯他部之職權，則須與各該部磋商。邦總理與邦內閣會商後，可以依法釐治各個邦部長之職權。邦總理於會議時期，不能親自出席，可以指定一部部長為代理人。又於執行邦政府之事務時，可以制定辦事程序。

普魯士邦務院　邦務院為顧問機關性質，於公務進行方面，對邦政府貢獻其意見。根據一九三三年七月八日普魯士邦務院案，邦務院應由下列兩類份子組織之：（一）邦總理邦部長和邦祕書長為當然委員，（二）由邦總理委任委員若干人，但不得超過五十名。委任委員之中，應有下列兩類：（1）衛隊團禁衛軍和政治組織部領袖以及國社黨地方領袖之類，（2）教堂資本勞工科學文藝各界代表以及其他對於國家和民衆有功勳之人員。前項人員之任期，以所任職位之任期為標準；後項人員則為終身職，但邦總理認為委任的條件不存在時，亦得停職。邦務員須為德籍，並實際居住普邦任何一省內。不兼任普邦部長之聯邦部長，各邦總督，他邦部長，聯邦官吏，以及他邦官吏，均不得被委為邦務員。

邦總理任邦務院主席，缺席時可請其他部長代理。邦總理就邦務委員中委任祕書一名，主持邦務院之文書事宜，行政事宜則由邦政府事務機關主持之。邦總理召集邦務院之會議，並擬定其議事程序，不論討論至何種階段，邦總理或其代表可隨意宣佈延開。若無邦總理之許可，邦務員必須出席一切會議，不得無故缺席。一切重要法

律均須提交邦務院討論，由邦務員參加意見，但不實行表決。聯邦總理可以要求召集邦務院，可以隨時出席，並可發言。此案於宣佈之日即行有效，原有邦務院即行解散，普邦憲法第四條和一九二〇年十二月十六日法律，其關於邦務員選舉部分，均即失效。

改造國家案　為改造國家起見，國會於一九三四年正月三十日通過法律，廢除邦立法機關，將邦政府之一切權利移歸聯邦政府，各邦內閣直屬於聯邦內閣，各邦總督由中央內政部長監督之。此案授權中央內閣，使之準備新憲法，並由中央內政部長頒佈必要的法令和行政規程，以實施此項法律。

同年二月二日政府下令規定，凡由各邦移歸中央政府之權力，中央政府若未作普通的或特別的使用，邦官吏可以中央政府之名義行使或代表其行使邦與邦間或各邦與中央政府所訂條約和行政協定，不因邦權移歸中央，而受影響。邦法律須得相關中央部長之同意，與各該部長統轄相關之法令，於頒佈之前，可以要求提出審核。各邦高級官吏於其行動範圍內，必須服從相關中央部長之命令，各邦官吏與中央官吏可以互換調用。

省務會　關於設立省務會之一八八三年法律，由一九三三年七月三十日新法律廢棄之。根據新法律，省督政任省務會主席，省務會於省督政和行政長實現其職責時，貢獻其意見。

省務會由下列兩類人員組織之：（一）省督政及其所委本省邦務委員，又本省行政長和省長均為當然委員；（二）邦總理所委人員，凡寄居本省之德籍公民，年在二十五歲以上者，可被委為省務員。

邦總理所委人員，選之於下列兩類：（一）國社黨區域領袖，衝鋒隊和禁衛軍之高級領袖，（二）有功於國家和人民之本省人民。兩類人民之比例，詳見下表。當然委員和第一類委任委員之任期，以職務終了為限，第二類委任委員終身任職，但邦總理認為委任的條件不存在時，或委員有不名譽之行為時，其任期亦即終止。省督政缺席時，由任期最久之行政長代理，若任期相同，則以年齡較高者擔任之。省督政由省務員中委任祕書一人，省務院之行政事宜，由省督政辦事處主持之。

省務院會議由省督政召集之，擬定其議事程序，並可隨時停止其會議。省務員不得省督政之許可，必須參加一切會議，不得缺席。開會時省務員可以發言，但不舉行表決方式，會議亦不公開。邦總理和邦部長可以隨時下令召集省務院會議，可以出席，並可發言。邦政府市政府地方政府以及普魯士公共機關之官員，被委為省務員，出席會議時不須請假，其薪俸亦照常領取。省務員為榮譽職，但可領取交通費和津貼，並不得放棄不領。此條法律由內政部長執行，柏林市則另有規定。

省	委任省務員之總數	第一類	第二類
East Prussia	15	10	5
Brandenburg	15	10	5
Pommern	11	7	4

Posen-West Prussian Mark	5	3	2
Lower Silesia	15	10	5
Upper Silesia	11	7	4
Saxony	15	10	5
Schleswig-Holstein	11	7	4
Honover	15	10	5
Westphalia	21	14	7
Rhine Province	25	16	9
Hess-Nassau	15	10	5

普魯士市政府法典　普邦政府於一九三三年十二月十五日通過普通市法典，申述國家之效用，在調和國家權力和民衆自由，斯坦因提倡地方自治，期以解決這個問題。後國家權力和眞正自治逐漸敗壞，民衆自由退化而爲營私和不負責。迨希特洛於組織國社黨，產生眞正德國民族自由，是即對於一個負責領袖之服從和紀律，排除自私，而服務全體人民。法典載明：在聯邦政府正式通過統一的地方政府案以前，此項法典適用於普邦全境，其目的在宣傳國社理論，並使地方行政不致陷於紊亂狀況。

本法典涉及農村(Bauerndörfer)鄉區（Landgemeinde)和城市（Staedte)，在任何區域內，其人民多爲

農民，則稱爲農村，凡被正式承認爲市者皆爲市，其他區域則爲鄉區。農村行政首領爲村長（Dorfschulze），鄉區行政首領爲區長（Gemeindeschulze），市行政首領爲市長，在不受團區管轄之市內，其行政首領稱爲首席市長。行政首領負全部行政之責，對外爲本區代表，決定區內官員之工作，並根據任用條例而任免之。行政首領不可專事提倡本區之特別利益，而應注意整個社會之福利。

村長和區長均有參議會（Magistrat）協助之，村長和村參議均爲義務職，參議之數目以規程決定之。市長有專任官吏協助之，在不受團區管轄之市中，其最高專任官吏稱爲市長，主持財務行政者爲財務員，其他專任官吏俱稱爲市參事（Stadträte）。

鄉區人口不足一萬者，可設有給區長一名，有給參議二名。一市人口不足一萬者，祇可設有給市長一人，或有給參事一名。一市人口在一萬以上，而在五萬以下者，有給官吏不得超過三名，其在五萬以上而在十萬以下者不得超過四名，其在十萬以上者，不得超過六名。

凡不受團區管轄之市，其市長首席參事和有給財務員均由內務部長任免之。其他專任官吏以及受團區管轄的市之市長和官吏，則由行政長任免之。區長和村長由團區長任免之，但須與地方國社黨領袖磋商。此類官吏任期十二年，連委得連任，但在任職前一年內，委任機關可以隨時撤換之。

爲使地方居民可與地方行政機關合作起見，地方政府可以邀請有經驗和有聲譽之本地人民，對於政治問

題，向地方官吏供獻意見。此類顧問人員在農村中稱爲村長老，(Dorfaelteste) 在鄉區中稱爲區長老，(Gemeindeaelteste) 在城市稱爲參議員。(Ratsherrn) 農村和鄉區顧問人員不得超過十二名，參議員不得超過三十名。

市參議員有下列兩項人員：（一）市區內之國社黨領袖，衝鋒團和禁衛軍領袖，（二）地方有經驗和有聲譽之人民，凡此均由高級監督機關根據國社黨領袖之建議委任之。第一類人員之任期，以在職爲準，第二類人員任期六年，每二年改委三分之一，連委可以連任。

顧問機關之會議，由各項區行政首領召集之，並由其宣佈開會，討論法律所規定及行政首領所交議之事件，並由行政首領事先通告其議事程序。會議通常不取公開形式，行政首領可以隨意准許區內官員參加，本區內之邦務員和省務員均可自由出席，行政首領可以隨時停止其會議，會議時亦不取表決形式。

高級監督機關與國社黨地方領袖和村長磋商後，可以召集村民大會，(Dorfversammlung) 使一切具有公民權之男公民，均可參加，以代替村長老會議，如此村長則由團區長根據村民大會建議委任之。

不受團區管轄之城市，由行政長監督之，其他區域則由團區長監督之。高級監督機關於行使其監督權時，須能使各該區域行政合乎法律經濟和廉潔各項原則，並能提倡地方負責精神。高級監督機關對於地方全部事宜及其行政有監督之權，可以隨時舉行調查，要求公文報告，並會晤各該區領袖，關於此類事項之一切費用由地方擔負之。高級監督機關及其代表對於顧問機關之會議，可以參加討論，並可隨時要求參加議事錄中任何節目，高

級機關代表參加會議時，不受地方行政首領整治議事程序權之支配。

上述法典祇適用於普魯士市政府，既不適用於他邦，亦不涉及其他各級地方政府，並屬臨時性質。國社政府於一九三五年正月，恰值執政後二年，通過地方政府案，稱之爲國社國家之基本法律，不特概括各級地方政府，並可施行於全國。國家改造於以完成。中央政府頒佈地方法典之目的，在廢除四十餘種不同的組織法。不過地方組織雖經劃一，並趨於簡單化，但各地方單位多能保存其特點，採取地方法的方式，以適應其特殊需要。

新德意志地方法典之頒佈，實爲長期進展之結果。其變更之原因，計有下列三種：（一）前此德意志地方法異常複雜，行政既感困難，人民亦受其害。（二）改進地方法之要求，醞釀已久，希特洛政府之改革設施，適所以順應社會輿論。（三）其主要原因則在政治上之演變，蓋德意志於一九三三年，已由國會民主制，一變而爲領袖國家。

在領袖國家，自最低組織以至最高級，祇能有一種意志存在。是即通常所稱「對下行權」「對上負責」之意。領袖國家不承認任何特殊立法機關，立法和執行不復分權，對於領袖國家往日民主議會式的地方行政，已不適用。但國社政府亦不願根本廢除地方自治，故新地方法典之擬定，端在尋求領袖原則與地方自治之綜合方式。

德意志地方法典授予全德地方政府（柏林除外）以同等立法根據，使地方政府直受中央政府之管理，以代邦政府之管理，地方政府之一切設施，必須符合領袖國家之法律和目的。對於各地方單位，中央政府委任黨代

表一人，黨代表不擔任任何地方職位，但究有重要的合法權力。例如在市內，市長及有給參事均由黨代表提名，呈請高級機關委任之，高級機關如以人選不適當，可加以拒絕。市長之任期十二年，前六年不支薪給。市議會爲純粹顧問機關，市議員由黨代表與市長磋商後委任之，任期六年。地方行政由市長獨自負責，但對於重要問題：如市法例之變更，市議員之委任之類，均須徵詢黨代表之意見。黨代表與市長之意見不一致時，則呈請內政部長解決之。

比較前後所敍述之地方政治組織，可知德意志地方政府之最新形式，與前制顯然不同。以市制言，新制與前此市參事制迥然不同，與市長制亦不類似。參事會已被廢除，代議機關亦不存在，市議員變爲委任，市議會祇有顧問性質。全市行政集中於市長一身，市長變爲地方重要官吏。不過市長究不爲地方最高機關，非特本身之任用，有賴於黨代表之提名，對於有些重要問題，亦須徵詢黨代表之意見。由此可知：黨代表雖不爲地方正式官吏，其地位之高，駕市長而上之，其影響之大，亦非市長所能及。

柏林市憲　柏林爲全國首都，具有省的地位，與其他各市不同，國會因而通過柏林市憲案，以規定其組織和職權。按柏林分爲行政區，區域之數目疆界和名稱均由法典整治之，法典須得內政部長之同意，法典之條款亦可由內政部長決定之。

各區市長主持本區內之行政事宜，至於各區所應單獨執行之事務，以及應與他區共同執行之事務，均由區行政法典決定之。區行政法典須得內政部長之同意，大凡祇與本區有關係之事務，其行政由區市長代表首席市

長主持之

柏林全市之行政首領爲首席市長，首席市長關於區事務之執行，可以頒佈必須遵守之規程；對於區內個別職能，或數類職能，區內各個機關，或全部機關，可以保留或取得對於區內一切事務及其行政，可以就地調查，考查公文函件，要求成文報告，會晤各區市長，但對區市長之決議，必有變更之權，始能變更；凡與區行政活動有關係之事務，首席市長可將本身職權交付區市長執行，對於此類事項，區市長必須遵守首席市長之命令。

各區設有專門官吏，以代表並協助區市長，區官吏和區市長均爲柏林市之官吏，首席市長對於區市長和區官吏之委任，有建議之權，但高級監督官吏於委任時期，通常與國社黨區域領袖磋商後決定之，不受首席市長建議之限制。各區亦須成立區參議會，參議員先由區市長建議，然後由首席市長與國社黨區域領袖商定之，不受區市長建議之限制，首席市長若與國社黨區域領袖之意見不同，則由高級監督官吏決定之。此案於一九三四年七月十五日有效，一切與此案相違反，以及曾經廢棄之條款，均即失效。

總統　根據威瑪憲法，德國總統由人民直接推選，任期七年。第一任總統艾博特死於任期終了之前，興登堡於一九二五年當選爲第二任總統，至一九三二年改選時期，繼續當選，至一九三四年夏季久病不起，竟於一九三四年八月二日逝世。根據一九三三年十二月憲法修正案，總統出缺應由最高法院長暫代，此案原由國社黨所提倡，當時固屬有效，是時曾經喧傳，興登堡氏主張廢除總統，成立國家領袖（Reichsfuehrer）一席，而由前朝太

子或巴本承其乏。興氏於八月一日失其知覺，內閣於是日舉行緊急會議，議決將總統與總理合爲一職，將總統之職權統由希特洛行使之，希氏自委其繼任人，此案於興登堡逝世時卽行有效。希特洛於八月二日致函內政部長佛銳克，申述下列兩點：（一）此後人民和官吏不論正式或非正式與希氏接洽，祇可稱之爲國家領袖和總理；（二）內閣既經依法將總統之職權付託於希氏本身，並與總理一職合併，希氏主張：此項憲法行動須得人民之同意，權力之授予應由人民於秘密和自由選舉中決定之，因此函請佛氏將內閣之決議案迅速交與民衆複決。內閣稟承希氏之意旨，議定將八月一日議案於八月十九日交由民衆複決，並令內政部長負責執行。投票結果贊成者百分之八十八，反對票和廢票合計百分之十二，自此次複決勝利以後，集權之程序，已達最後階段。

內閣　德國原爲實行責任內閣制國家，內閣對於國會負政治責任，不得國會信任，則須辭職，由總統另委新總理，組織新內閣。德國黨派原極複雜，並因實行比例代表制，無法產生多數黨，內閣通常由數黨所組成，情形一變，立可解體，這種政治上的不安定，使政府無法實現其遠大計劃。

希氏於運動初期卽行反對這種制度，取得政權以後，雖曾一度組織混合內閣，自始卽壓迫國會，解散社會主義派各黨，禁止該派議員出席國會，其他各黨或自行解散，或更附合國社黨。至一九三三年十一月以後，國會純全受國社黨之支配，其與內閣之關係大行轉變，至是內閣不向國會負責，而向希氏負責，國會亦爲希氏之意旨所從，責任內閣制一變而爲獨裁制。

在威瑪憲法之下，德國內閣原有總理，副總理，外交，司法，財政，國防，勞工，農食，職業，郵務，和交通等部，旋成立內政部，後更設立宣傳和教育兩部。成立宣傳部之目的，在將中央內閣之政策以及德國祖國改造問題，向人民宣傳，使能深切了解，此部應有職責以及他部移交於此部之職責，均由總理決定之。總統於一九三四年五月一日下令成立教育部，令內政部將下列事項移交教育部辦理：如科學教育，青年團體，成人教育之類。此外希氏亦常委任不長部之部長，藉以羅致人才，以襄助政府。

以內閣之權力言，自白蘭林主政以後，時時利用緊急法令，以維持政權，內閣之負責程度已大行低降。至國社黨主政時期，因選舉之勝利，益以保守各黨之協助，漸有變爲多數黨之形勢，而取得領導地位。一九三三年三月二十三日國社黨議員提出授權案(Gesetz Zur Behebung der Not Von Volk und Reich)使政府得以自由設施，不須時時請命於國會。根據此案，國家法律可由中央內閣按憲法所訂程序通過之，憲法第八十五條第二款和第八十七條所述及之法律，亦得適用。中央內閣所通過之法律，若不影響國會和聯邦院之地位及總統之權力，可以超越憲法範圍以外。中央內閣所通過之法律，由中央總理擬定之，由中央法律公報公佈之，若不另有規定，則於公佈之次日爲有效，憲法自第六十八條至第七十七條不適用於中央內閣所通過之法律。中央政府與外國所訂條約，若涉及國家立法問題，不須得立法機關之同意，中央內閣可以頒佈必要的條款，以執行此類條約。此案有效時期自公佈之日起，至一九三七年四月一日止，現存中央內閣解體時，此項法律亦即失效。

觀授權案之內容，可知國會所付予內閣之權力甚大，內閣不特可以自由採取憲法範圍以內之政策，不受國會之限制；並可採取憲法範圍以外之政策，自由頒佈執行的方法，是將立法和執行權力集中於同一機關，國會變爲政府之傀儡。當然內閣之權力和地位增大，授權案雖亦予以相當之增進，尚有其他重要因素：（一）國會內黨派複雜，並互相傾軋，不能聯成有效反對力量，以掣制政府；（二）總統鑒於國會黨派之紛亂，責任內閣制之不易運行，轉而忽視國會之意志，主張選任超黨人員組閣；（三）國社黨勢力澎漲，至一九三二年七月成爲國會中之最大黨，已足以支配政治。至一九三三年三月五日，當選議員又復增多，竟佔全會百分之四三·九，更能控制國會。至十一月十二日選舉，各黨不能提出候選人名單，選民一致擁護國社黨，竟能獨佔國會。

國會　威瑪憲法設立國會，原欲實行眞正國會制，直至興登堡第一任末期，政府與國會均能尊重憲法精神。德國爲多黨國家，內閣通常由數黨所組織，政治情形一變，政府隨之解體，因此政府對於國會比較負責。至一九三○年，一方面因內國經濟日趨嚴重，一方面又因國社黨似欲利用暴力以奪政權，再因國會昧於黨爭，而漠視國家大事，總統於委任總理人選時，甚或不注意國會之輿論，而選擇超黨人員，總理於施政之時，每每依據總統之維護，不問能否得國會之信任，在這種情形之下，國會地位之日即墮落，自在意中。

德國國會原屬多黨，各剽政綱，互競政權，前此政府多由數黨所組成，通常採取妥協政策，政黨離合無常，政府存亡莫測，政治中心胥在國會，政治責任亦係對國會而言。自國社運動勃興，希氏取得政權以後，始則排斥他黨，不

分出席職則禁絕他黨以謀一黨專政至一九三三年三月授權案成立後，國會權力剝削殆盡，政府權位益復增高，政治責任已成空談。至同年十二月國會選舉，各黨不能參加，實際變爲公民對於國社黨所提名單之一種複決，國會變爲國社黨之外府，一黨專政之勢成，國會固已名存而實亡矣。向之政府對於國會負責，國會可以監督總統之行動，一變而爲國會受政府之支配，國會和內閣同向獨裁人負其責任。至是國會失其代表性質，失其獨立精神，變爲純粹顧問機關，其主要效用，在於接受和批准。

聯邦院　德國自歐戰失敗後，放棄帝制，採取共和政體。憲法起草人雖主採取單一制，而憲法會議討論結果，主張保留聯邦制，成立聯邦院，使各邦可以參加聯邦立法和一部分行政活動，在立法上聯邦院之地位至稱重要。聯邦院委員對於中央可以傳達地方意見，對於各邦可以報告中央政策，使上下可以貫通，無隔閡和誤解之弊。

國社黨原主集權，取得政權以後，極力反對聯邦制，所提改造國家一案，廢除邦議會，另委總督一人統治之，邦內閣受中央內閣之管理，總督受中央內政部長之管轄，邦之面積過小者，由中央政府下令合併，佛銳克於一九三五年宣稱此後邦單位將被廢棄，代以二十個分區。邦行政既有中央集權化，邦代表機關亦被廢除，聯邦院之不能久存，自在意料之中。

中央內閣於一九三四年二月十四日通過法律，廢除聯邦院，各邦不復派遣代表，參加中央立法和行政。凡由聯邦院所主持之事務，由相關部長親自主持，或委派代表主持之，聯邦委員不復出席公共團體，法院，和政府機關，

至於此案所產生之變更，由相關部長會同內政部長頒佈補充規程，以資調整。

聯邦經濟院　憲法起草人成立國家經濟院，使能參加經濟立法，可以自提經濟議案，對於內閣所提具有經濟性質之議案可以表現意見。根據原案，國家經濟院應以工人組織為根據，該項組織未能實現，正式國家經濟院不能成立，因而組織臨時經濟院。自國社黨取得政權，厲行統制政策，厭惡代表制度，竟於一九三四年三月通過法律，廢除臨時國家經濟院。但國社政府於一九三三年九月，曾經成立普通經濟院(Generalrat der Wirtschaft)，設置之目的在使其協助政府與商界代表擬訂經濟政策，德國著名實業經濟家如 Muelheim 之梯孫(Thyssen)，Essen 之克虜卜(Krupp)和柏林之西門子(Siemens)均被聘為委員，經濟部長斯密特曾於普通經濟院開會時期，宣稱今後德國工商界將組為十二大組，各設組長一人，前七組合為工業會，以克虜卜為首領；其餘各組則聯為商務會，以海克(Hecker)為首領。斯密特變為工業獨裁人，以開斯洛(Kessler)為協理，此類官吏對於十二工業組，可以行使監察權，並有執行規程，處罰罪犯之權。

文官制度之復興　在一九三三年三月以前，國社黨已有取得政權之形勢，但德國文官人員並不因之震駭。蓋文官人員歷經政變，政務官吏之去就，固已司空見慣，並且國社黨於宣傳時期，力讚戰前德國文官制度之美德，因以該黨一旦主政，對於文官制度，或不致有劇烈的變更。

不過前代文官制度之性質，自一九一八年革命以後，已有變更。威瑪憲法明白規定：官吏有積極參加政治活

動之權，自此官吏加入政黨者（共產黨除外）不可勝計，官吏所入政黨，雖非激烈組織，已使國社黨振振有詞。該黨宣傳文字中，固以德國整個文官制度已深中植黨營私之毒，文官制度復興問題，遂爲國社黨救國政綱中之要點。

威瑪共和政體以文官人員爲全國之公僕，不爲一黨之私產，故於繼續不斷的政治動搖中，維持行政上的安定。國社黨以集權爲目標，以統制爲方法，既得政權，必使推動政權之工具，俯首就範，豈能任其永遠維持中立態度。並且國社黨既係一黨專政，禁止他黨存在，是文官人員所持中立態度之根據，根本動搖。因國社黨既然代表國家的統一，表現日耳曼民族之未來希望，既無他黨與之競政，最近將來更無他黨可以取而代之，文官人員固無維持中立之必要矣。並且國社黨時正培養民衆之忠心，對於行政工具，至少須使其相當可靠。

既經通過授權案，希氏內閣開始改造文官職務，先後通過兩案，先予以適當調整，以待根本改造。第一次所通過之文官職務復興案，其目的在肅清文官人員，第二案在使普通文官職務得以適合將來改進之急迫需要。

於文官職務復興案通過時期，國社黨固以肅清公務人員中之黨政份子相號召，認爲此輩缺乏適當資格，而在威瑪憲法施政之下，假借政治力量，廁身於行政機關。一般人又以此案一經通過，則國社黨必將實行解除一切非阿央(Non-Aryon)籍公務人員。但自該案正式公佈以後，中央內閣對於整個文官制度，不論中央各邦或地方，一律加以統制。

一切於一九一八年十一月九日以後，因政治關係而受委之官員，既未曾經受適當訓練，又不能符合職業上之普通需要，均應即時解職。解職後三月內尚可支領原薪，但不得要求局部賠償，養老金或子嗣之撫恤金，亦不得繼續應用官銜制服和徽章。凡曾參加共產活動，即使已經脫離共產黨，亦須解職。凡曾以語言文字或他種行動反對國社運動，侮辱國社領袖，或濫用其權位，以摧殘或壓迫具有國社思想的人員之官吏，雖於一九三三年正月三十日加入擁護國社政府之黨派或會社，不在寬赦之列。非阿央族之公務人員，均須解職，但於一九一四年以前即已任職，或於歐戰時曾在前敵參戰者，其父或其子曾為國捐軀者，則不受此項規定之限制；又對於國外官吏，內政部長可與相關部長會商，而免除此項限制。所稱前敵參戰，係指參加實際戰爭：如正式戰鬪，前敵接觸，守壕，被圍之類，以受傷而得有勛章為尤甚，若僅在戰區服務，而未身遇敵人，不得稱為參戰。至於協助國社革命，並攻打其仇敵者，與參加歐戰同論。但自一九三五年九月內閣通過法律，根本隔絕猶太人民以後，則在復興案下一部分猶太人民所能享受之權益，失其意義。

一切官吏因為前此政治活動，不能無條件為國宣勞者，均應解職，解職後三月，仍支原薪，以後則領取三分之二之養老金額。解職和退休之官員，其服務時期未及十年，其根據現行中央和各邦法律因短期服務而領取養老金者，均不得領取養老金。

復興案所涉黨政份子和猶太人員之數目甚少，其影響則及於全部公務人員。根據此案，一切委任機關可以

自由行使罷免權，高級官吏若以低級官吏之言動，不能符合國社黨之精神，可以隨意罷免之。為實現公共行政簡單化之目的起見，對於無特殊政治色彩之官吏亦可給予養老金，而令其退職，對於退休人員之職位，不得另委他人接替。

復興案更附有關於官吏遷調之條款，根據此類條款委任機關對於各級官吏，可以隨意調任同等職務，即使新職位階級較低，薪俸較薄，亦無不可，但被調人員得保留其原有官銜和薪級；被調人員亦可於一月內要求養老金，以備退休，以免遷調。如此委任機關如欲更換人員，可出之以調任形式，不必假手於辭退。委任機關可以頒發履歷表，令屬下公務人員填寫其職業訓練，參戰成績，家族狀況，（並須敘及祖父祖母）黨派關係之類。在已經設置總督之邦內，總督可以根據邦政府之建議，而使官吏解職調任和退休。被調和被辭人員，不得要求公開聽審，但得於三日內提出意見書，由相關委任機關接受，而重加考慮，但不得陳訴於正式法院，請求廢除能免令。

變化中之文官制度　復興案之主要目的，在變更高級公務人員，一九三三年六月所通過之第二案，則注意文官制度之將來。根據此案，凡曾受規定教育或普通訓練，或具有特長，並可證明其能無條件擁護國社政府者，始得被委為國家官吏；婦女須在三十五歲以上，始可被委為長任官吏。女公務人員之家庭收入甚豐，其經濟狀況甚佳，則委任官吏可隨意解其職；或其夫為長任官吏，而無解職之危險，委任官吏亦可據為解職之根據。非阿央族之子女，以及與非阿央族子女發生婚姻關係之人員，不得被委為國家官吏，其已被委者必須解職。一切國家官吏於

受委之後，須證明其本身及其室家均爲阿央族，未婚官吏如欲婚娶，亦須證明其爲阿央籍，如有疑義，可請內政部人種學專家決定之。公共行政上如有急迫需要，亦可容許例外，但須分別得財政部和內政部之許可。以上各點，亦適用於各邦人員，各級地方人員，以及其他公法團體和機關人員：德國國家鐵道，國家銀行，以及法定宗教會社，有須備同等規程之權。

各邦政府及不受邦政府監督之公法機關，其官吏之薪俸若較高於同級國家官吏，則有減低其官吏薪俸之權利和義務。中央部長和總理亦稱爲國家官吏。各級地方政府以及不受各邦官吏監督之公法機關之官吏，其薪俸若較高於同級邦官吏，亦有減低其官吏薪俸之權利和義務，但對於具有學術和美術重要之職位，亦可另定薪級。

總觀以上各點，可知此次文官制度上之演變，其重大可稱空前，動搖文官制度的根本觀念，使多數公務人員發生內心的衝突。在此輩能了解其重要之前，突覺自身已變爲希氏之戰鬪員，不過這却是國社黨所希望於彼等者，實際非必如此。一九三三年夏季某國社黨部長正式宣稱「彼於就職之日，始知該部數千公務人員之中，祇有黨員十八名」是公務人員對於第三帝國之建立，並無何種貢獻，故國社政府於復興文官職務時期，對於缺額均以國社黨員承其乏。

至是德國整個文官制度經受重大變更，官吏任職失其保障，官吏隨時可得養老金而須退休，或因與鄰居猶

太人接談，或因在猶太人店舖購買烟草而被解職；官吏不復能抱定分類和薪級之思想，必須拋棄代表的意念。內政部長曾下令說明公務人員之利益，由國家提倡之，公務人員若有考查高級官吏的報告，控制並批評其意見之權，是與領袖原則大相悖謬。領袖原則不特施行於機關之內，並須實施於機關之外，全部公務人員聯合而成爲一個單位，是卽德國公務人員全國聯合會，統制爲國社黨之附屬機關，享受半公共團體之地位。

希氏曾經聲言：在國社主義社會中，既有全體民衆之擁護，國社黨須有特殊領袖階級，以保障國社國家於久遠。文官人員既爲實現領袖意志之執行機關，自必感受下列各種困難：（一）現任人員既不了解本身之職業地位，而國社黨人員復源源而入行政機關中，產生互不信任之空氣，消滅文官人員之負責意志和創造精神。（二）大批新進人員，卽使可以同化，所費精力業已不小，行政效率自必減低。當然，德國全部文官人員，約計二百七十萬之多，其同化力必不甚小，不過黨派份子自認有特殊使命，不願受同僚之同化，因此行政機關之意志乃不一致。（三）在缺乏明顯分權之情形下，黨國二元主義，徒然製成政府機關和黨機關兩間之緊張空氣，有時並能引起兩間之嚴重衝突。

德國公務人員表面上似已適應國社黨所造成之新環境，實際並未接受國社主義，國社黨亦未曾設法羅致之。人員之職務觀念並未變更，但因內部之傾軋和偵探，其風紀則大弱。此輩維持行政之運行，亦如在一九一八年革命以後臨時政府之下，其非政治訓練影響所能及，與軍隊大致相同。國社黨人員現亦以行政人員心理之改造，

非短時期內所能臻效，主張今後行政訓練，應始於希特洛青年團。

司法行政　國社黨對於法官亦加以統制，自一九三三年夏季開始實行此項政策後，表面似已收效，實際亦不過形式而已。在全國社會主義德籍公法家之中，其中堅份子不爲法官，而爲律師。在大城市中，律師早有人滿之患，其中多數贊成國社黨之種族政綱，因爲去除非阿央份子，則可以減少競爭。

領袖原則假定政府行動爲至高無上，則個人權利受憲法保障之意念不能存在，私人權利爲公民義務所廢棄，私人言動自亦受政府之干涉，政治上之漠視態度，無異爲公民對於國家之不忠，不參加投票，有被監禁之危險。領袖所代表之社會，對於一般人民要求無限制的優先權，如此法治邦國之意念，遂致橫遭攻擊，行政司法似有衰頹之象，地方政府和高級監督機關兩間之行政訴訟遭受阻礙，普邦且限制執行決議之合法救濟的可能。其新頒祕密警察案，使其所採政策，不受司法之評閱，人民不滿行政行動，祇能陳訴於行政機關。到了最近，普魯士最高行政法院固知一切政治行動，如祕密警察所採取之政策，均非其法權所能及矣。國社領袖對於行政司法之將來的範圍，尚未議定，現存法律仍有效力者，尚在照常施行中。

國社政府於一九三四年二月十六日通過司法行政移歸中央政府案，規定法院以德國人民之名義，實施法律，中央司法部長有頒佈必要規程之權，使一切司法權可以移歸中央政府。公證人之公文在全國有同等效力，德籍人民凡具有法官之資格者，可以根據現存國家法律條款，得在各邦執行律師職務。總統除可行使特赦權以外，

尚有廢除預定執行的刑事行動之權，大赦則須以國家法律令行之。

政府復於一九三四年四月二十四日通過變更刑事法和刑事程序條款案，規定人民凡欲憑藉暴力，將國家全部或一部疆土合併於外國，或使一部分疆土脫離本國，或欲以暴力變更憲法者，應處死刑。任何人民凡欲剝奪總統總理或中央部長之憲法權力，或以暴力阻礙其憲法權力之行使者，應處死刑，或加以終年監禁，至少其監禁期不得低於五年。爲審判反叛案起見，此案成立人民法院（Volksgerichtshof），人民法院對於一切反叛案件，反叛國家以及暗殺總統之案件，有調查和判決之權。在主要程序中，須有法官五人出庭，在其他案件中，須有三人出庭，（連主席在內）主席和法官一人須具有正式法官之資格，控訴事宜則由最高國家控訴吏主持之。人民法官及其代理人均由總理根據內政部長之建議委任之，任期五年。

政治警察與祕密警察　一切立法原由正式警察和普通法院實施之，但德國警員和法官之慣常精神，均不足以產生國社黨所希冀之恐怖。國社政府於一九三三年成立緊急法院，葛因亦積極整頓其所統帥之普邦警察，開除一切社會主義派和自由派人員，而代以衝鋒團，協助警員，並竭力推進殘暴和猛烈政策。

普通警員既不慣於執行殘暴政策，政治警察亦不足以實現此種目的。葛因於一九三三年四月二十七日成立普邦祕密警察（Geheime Staatspolizei 或稱爲 Gestapo）總機關設於柏林，由葛氏直接管轄之。祕密警察爲有效率，葛氏藉以維持其個人權力。至一九三〇年十一月三十日，政府通過普邦祕密警察案，規定祕密警察爲

獨立機關，直屬於邦總理，至於普通行政則由邦總理委派監察員主持之，監察員即爲該機關之主任人員。祕密警察之任務分爲兩大類：前此由邦內政部所管政治警察之一切工作，自此案通過以後，均移交於祕密警察局辦理；其他特別任務則由邦總理隨時決定之，凡屬於祕密警察之範圍，邦內一切警察機關均須執行該機關之命令。爲實現此項法律起見，中央財政部長得以變更國家預算。至一九三四年四月二十日，祕密警察與禁衛軍合併，委任希孟洛爲普邦全部政治警察之領袖，同時為因合併各邦政治警察，統交由希氏指揮，以一事權。

取締一切政黨　國社黨於競政時代，即以獨主政權爲號召，不欲與他黨協作。希氏於一九三三年正月三十日拜命爲總理時期，以格於形勢，不能一黨主政，不惜委曲求全，與他黨共組混合政府。後內則排擠他黨份子，外則壓迫其他政黨，冀以實現一黨專政之計劃。國會被焚以後，復指爲共黨份子所爲，大肆逮捕共黨和社會主義份子，查禁社會主義派報紙。自一九三三年三月五日國會選舉以後，八十一名共黨國會議員，被阻出席國會，國社黨在國會中竟能成爲絕對大多數。同年五月二十六日政府通過沒收共黨財產案，規定各邦最高級官吏及其所指定之機關，爲各該邦福利起見，可以沒收德國共產黨之財產，查禁其附屬機關，自此案實施以後，形式上德國共產黨已行消滅。

共產黨既被查禁以後，國社黨對於其他政黨之壓迫，因亦變本加厲。至六月二十二日，政府解散社會民主黨，佛銳克控以叛逆罪，指爲有破壞國家之言動，應加以共產黨所受之處分。自此一切社會主義宣傳，以及一切社會

主義派之公私集會均被查禁，一切與該黨有關係之官吏均須斷絕此項關係，又該黨在國會邦議會省議會及市議會內之議員席位均被解除。次日洛白（Lobe）及其他社會主義派領袖均遭逮捕，該黨絲毫未曾反抗，在有些地方區域內，該黨職員甚至協助警員查禁本黨機關。至是世界中歷史最久黨員最多組織最好之社會主義黨，竟至無聲無嗅而解體。

侯根堡（Hugenberg）自知國家主義黨必不可免，暗示將向總統提出辭呈，冀稍後之辭職將引起政府之變更，授權案亦將失其效用。興氏對於侯氏之辭職，未即採取何種決議。同月二十六日巴央人民黨之國會和邦議會議員和領袖均被逮捕。是日侯氏預定在國家主義黨集會演講，而為警察所禁止，侯氏正式提出辭呈，為希氏所接受，左右遂自動解散國家主義黨，該黨國會議員變為國社黨之黨賓。同月二十八日為德國紀念凡爾賽和約簽字國恥紀念日，國家黨在國社黨壓迫之下，自動解散其組織。

至是前此黨派系統全被破壞，所剩者祇有中央黨及少數分裂小黨而已。當巴本在羅馬與教皇交涉簽訂和約時，國社黨盡量壓迫中央黨，白雨林則竭力維護其黨。至七月一日，葛英下令查禁普邦內一切非宗教性質之天主教組織，沒收其財產。至七月三日巴本簽訂教約，教皇默認查禁中央黨，至七月四日，中央黨和巴央人民黨宣告解散各該黨，各該黨之國會議員由國社黨歡迎為黨賓。德國人民黨亦自行宣告解散，至是中央各黨竟全被消滅，政府復於七月七日下令取消百二十一個社會民主黨和五個國家黨議席。

同年七月十四日，政府通過禁止組織政黨案，規定國社黨為德國唯一政黨，凡維持任何政黨組織，或組織新黨者，可囚禁於感化院內至三年之久，或拘禁於監獄內自六月至三年不等。同年十一月十二日國會選舉，選票上僅有國社黨一黨名稱，下列其前十名候選人，故此次國會選舉實為民衆複決，投票結果國社黨大獲勝利，一黨專政之名實俱成。

至是國社黨以外之一切政黨均被消滅，新政黨又被禁止組織；鋼盔軍雖被統制，但尚維持其獨立存在，至一九三四年二月一日，其餘一切君主組織均被解散。一切立法和執行權均由內閣行使之，內閣非必徵求國會之意見，而自由舉行民衆複決，藉以探知選民之意見。

一九三三年十二月一日，政府復行通過黨國合一案，宣稱自國社革命勝利以後，國社黨已變為德國政府之代表人，與邦國發生不可分離的關係。國社黨為公法機關，黨魁由領袖決定之。根據一九三四年七月三日修正案，為使黨機關可與公共官吏合作起見，領袖之代表須為閣員之一。至於國社黨黨員，衝鋒團團員，及其附屬機關人員，對於領袖人民和邦國之責任增加，違犯或忽略此類責任，則須受黨和衝鋒團的制裁，除可採取普通懲戒政策以外，並可判處逮捕和監禁。總理以黨魁和總司令之地位，可以頒佈命令和規程，以實現此項法律。

* * * *

就以上各點而言，可知第三帝國之整個制度，尚未完成其形態，一切均在演變中。國社黨以新興政黨，領袖具

有堅強意志，銳意勇進，百折不撓，加以他黨自甘退讓，不予抵抗，已能統制一切，控制全局。不過，國社黨組織雖稱嚴密，而本身弱點亦多，前途形勢，未可樂觀。例如國社黨份子至稱複雜，黨員有左右之別，黨軍有衝鋒團與禁衛軍之分。右派多為保守和資產階級，左派且有真正社會主義份子，前者維持資產階級之權利，後者主張推進社會主義政策，雙方曾有數度嚴重衝突，幾致破裂。希氏於衝突之會，每右袒保守份子，而抑制左派激烈份子，但左派領袖雖逐漸失去希氏之信任，而為所擯棄，但其份子亦復不少，將來仍有分化可能。衝鋒團份子原至龐雜，前此為國社黨之主要武力工具，自禁衛軍擴充數量，領袖依為干城以後，兩個軍事機關竟至互相敵視。旋饒猛就逮受戮，衝鋒隊顯為領袖所忌，數量日見減少，軍力已不重大。但禁衛軍數量既行增多，器械又復精良，致引起國軍之忌嫉，將來頗有發生衝突之可能。此外共產黨，社會主義黨，以及共和派各黨，表面雖被查禁，實際仍在暗中活動，政府內部若起變化，或對外關係一經轉變，社會擾亂立可爆發。不過自目前形勢觀之，非特國內甚為安定，歐洲各國似又形成均勢集團，短時期內或不致訴之於戰爭，是國社黨對於已得政權，目前當無動搖之象，可斷言也。

參考書

W. Hoche, Die Gesetzgebung des Kabinett's Hitler. 1933.

C. B. Hoover, Germany Enters the Third Reich. 1933.

G. Kaisenberg, "Gleichschaltung der Länder mit den Reich," Das Reche der Nati-

onal Revolution. 1933.

L. von Koehler, Grundlagen des Deutschen Verwaltungsrecht. 1935.

O. Koellkreuter, Deutsches Verfassungsrecht. 1935.

F. M. Marx, Government in the Third Reich. 1933.

O. Meissner und G. Kaisenberg, Staats-und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. 1935.

Mueller, Berufsbeamtentum und Nationalsozialismus. 1933.

G. Neese, Die N S Deutsche Arbeiterpartei. 1935.

J. K. Pollock, German Election and Administration. 1934.

J. K. Pollock and H. J. Heneman, The Hitler Decrees. 1934.

F. L. Schuman, The Nazi Dictatorship. 1935.

H. Seel, Der Beamte im neuen Staat. 1933.

M. Wertheimer, "The Political Structure of the Third Reich", (Foreign Policy Association Reports, X, No. 8, June 20, 1934.)

第一章 義大利政治制度之歷史的背景

義大利北以阿爾富士山爲界，南部伸入地中海，自歐戰後得新疆土以後，全部面積約計十二萬方英里。義大利半島佔全部面積之半，義屬羣島佔百分之十七，由此可知義國領土與大海之關係。吉羅爾(Genoa)昔爲繁盛商埠，今亦仍之，造船業尤爲發達。特銳埃斯帖(Trieste)和阜姆(Fiume)前爲奧國通海要道，今後如何，胥視義國與中歐之關係，以及義國對外所訂商約爲轉移。至於西南部之萊朴思(Naples)和極南之朴任底斯(Brindisi)，爲歐非交通之捷徑，並爲地中海和大西洋交通之中樞。

義人以亞得里亞海(Adriatic Sea)爲國防上之重要因子，每欲控制之，使不致落入敵人之手中，以致威脅義國之國防安全。此海之兩岸形勢至爲不同，東岸屬之猶哥斯拉夫，具有良好港口，並有海峽和海島，足資爲艦隊之保障。西岸則爲義境，絕無良好港口之可言。又義境多山，而天然利源則不甚豐富，重要礦產爲水銀和琉璜，鐵礦至少，石油則根本缺乏。義大利既然缺乏天然財富，歐洲一旦有事，可因經濟上的依賴而感受政治上之壓迫。

義人血統比較純潔，宗教大體一致，全國人口約計四千二百九十萬；又全境土地五分之一根本不適於耕植。因此義人連袂向外殖民，戰前十年，義國徙民年在六十萬以上，而回歸本國者，約計五十萬名。至一九一四年，旅外

義僑約計六百萬，每年匯義數千萬里拉。在此六百萬義僑之中，五分之二旅居北美合衆國，五分之二僑居巴西和阿根庭，其他則散居鄰近各國，如法蘭西和瑞士之類。戰後北美限制移民，每年祇能容納義人三千八百四十五名，因此多數義人大抵遷往法蘭西。

既經描寫義大利之疆土形勢，吾人可以進一步研究其歷史背景。義大利最初爲多數部落所佔據，至紀元前七世紀，羅馬城興起，更向外發展，佔有大半歐洲和亞洲西部，成立世界帝國，變爲文化中心。後勢漸衰，至五世紀，野蠻民族乘機侵入，遂致傾覆。至十一世紀始有復興之象，北部城市逐漸繁榮。各部侯王雖仍戰伐不已，但均能維持其權力而建立多數小邦國。

義大利之統一運動，始於一七九六年至一七九九年，是時拿破侖率師入義，佔有全境，遂聯爲一國，受法國之保護，更施行拿氏法典，採用法國之行政制度，致使義國之政治制度和法律系統，至今尚表現法國的影響。但統一之時間極短，至維也納會議，義國再被瓜分，奧國復佔威尼斯（Venetia）和米蘭（Milano）。巴爾馬（Parma），摩登拉（Modena），塔斯坎尼（Tuscany），萊朴思（Naples）諸邦，均受外人之統制。惟沙丁尼亞（Sardinia）島，和沙坏也（Savoy），比得門（Piedmont），吉羅爾（Genoa）等地，則在「義大利土著王室」統治之下。

維也納會議雖將義大利瓜分，而在沙丁尼亞王國之中，人民之國家思想則大行澎湃。至一八四八年，國王阿包滌（Charles Abert）頒佈自由憲章，稱爲根本法律（Statuto fundamentale）。憲章之中載有普通條款：如國

王之職責，部長對於國王之責任，以及公民權利之類；後復通過各種法律，彙集爲義大利憲法。此類法律大抵爲含有民治原則之方案如人權，結社權，出版自由，多數統治之類。此種開明政策，深爲奧人所不滿，竟以干戈相見，阿包滌因而失其王位，由其子承襲之，繼續推進開明政策，並於一八五二年得加富洱 (Cavour) 爲首相，而努力統一運動。

加富洱深知非驅逐奧國於義境之外，則無法實現統一計劃，欲打倒奧國，則非聯絡其他列強不爲功。故於一八五五年加入英法，共同攻打俄國；後更利用方略，誘致拿破侖三世共攻奧國，而得郎巴德 (Lombardy)；至愛曼處 (Victor Emmanuel) 時期，巴爾馬，摩登拉，塔斯坎尼先後推倒外人統治，宣佈加入王國。更因加銳保地 (Garibaldi) 之領導，萊朴思和隨思里 (Cicily) 亦於一八六〇年解脫包爾邦 (Bourbon) 朝代之羈絆，而加入王國。後於一八六六年普奧戰爭時，義軍乘機佔據威尼斯。是時義軍本可乘併羅馬 (Roma)，以拿破侖三世干涉而止。至一八七〇年普法戰爭，法軍離去羅馬，義軍佔領之，並將京都由屏任崔 (Firenze) 而遷往羅馬，教皇之政權亡，義大利之統一成。

義大利自沙丁尼亞比得門 (Sardinia-Piedmont) 小邦，以至成立王國，將一八四八年憲法逐漸施用於合併區域。惟此次憲法缺乏修正條文，政府和法院均認爲可用國會議案修正之。法西斯黨執政後，已將此次憲法修正過半，失其原有形式矣。

近代義大利政治生活，始於自由憲章，加富洱當政時期（一八五二年至一八六一年）尚無黨派可言。加氏既死，又於一八七〇年義軍進佔羅馬時，全國政治份子乃分爲兩派。右爲保守派，左爲自由派，右派重心在北，左派重心在南。始則右派在議會中勢力甚大，但行爲過於守舊，違反當時之民衆意志。至一八七六年，左派代興，執政至二十年之久。在此段時期中，首相時時更迭，因左右兩派復分爲多數小黨，左派雖較強，但各黨不能長久合作。此時之重要首相爲端卜銳帖（Depretis）氏，爲狡黠政客，在歷次政變中每依附優勝派以自全。自一八九一年以至一八九六年，重要人員爲克銳斯皮（Crispi）氏，頗具才能，但以對外軍事失敗，未能久於其位，左派因以失勢。

右派於一八九六年取得政權，亦未能久於其位，內閣起伏無常。重要政治領袖爲焦俄里帖（Giolitti）氏，爲騎牆派，長於組織混合內閣。氏雖不欲擔負重大責任，但早年重要社會立法，大都在其領導之下，通過國會。氏自稱富有民治精神，實際並無固定原則，若能延長其政治生命，可以接近任何黨派。自一九〇〇年以至一九一五年，氏任首相之時爲多。

至是社會主義黨突起，制定黨綱，要求普通選舉權，減少軍備，減輕租稅，提倡幸福立法和社會保險。在二十世紀前十年，社會主義派黨員有增無已，在下院中勢力甚大。一九一六年義大利參加歐戰，社會主義派多反對之。戰時該派擁護政府不力，大戰以後，更且宣傳激烈政綱。一部分社會主義派份子鑒於俄德革命之勝利，表現共產色彩。更於一九一九年社會主義派大會正式採取共產式的政綱，宣佈加入第三國際。

義大利於十九世紀末葉感於外交孤立，又因與法國在殖民問題上發生衝突，不惜與德奧聯盟，表面恍若三國聯盟，實際義國則受德奧二國之支配。義奧爲世仇，義德則比較接近。一九一四年六月奧太子佛頂南（Ferdinand）在塞國（Serbia）被刺身死，奧匈帝國立卽採取軍事行動，但德奧政府事先未與義政府接洽，是違犯三國同盟條約（Triple Alliance Treaty）之第一條。第七條規定同盟各國對於損害同盟國之疆土變更，應防止之，並須互相報告各該國之行動和意向。由此可知在奧國侵佔塞國情形之下，使義國不得不維持中立，並使其有要求賠償損失之權利。

八月一日德國對法宣戰，八月四日英國對德宣戰。義政府於八月二日通告奧匈帝國政府，聲稱奧匈政府未曾履行條約上之義務，義不得不維持中立，同時根據第七條向奧匈帝國政府提出要求，以爲維持中立之代價。交涉至一九一五年四月八日，義政府提出具體要求，而大部爲奧匈政府所拒絕。協約國急欲聯絡義國，以包圍德奧，接受義政府所提一切條件，秘密簽定一九一五年倫敦條約。義政府於五月三日宣佈三國同盟爲無效，採取自由行動。於五月二十三日正式對奧宣戰，至一九一六年八月二十八日，始行對德宣戰。

義政府既經加入協約國方面，乃開始軍事行動，並竭全力以赴之。總計全國動員約計六百萬人，前敵將士一、九八七、〇〇〇名。此外在法參戰者五萬名，在阿邦尼亞（Albania）參戰者九萬六千名，在馬遂多尼亞（Macedonia）亦有四萬九千名。總計死亡人數達六八〇、〇〇〇名，受傷人數則爲一、〇五〇、〇〇〇名。義國於

歐戰時所受損失之大，由此可以想見。

歐戰既終，義人認為可以大行擴張疆土，不料和會所予義大利之權利甚少，致令全國失望。加以戰後數年，政府所受損失甚大，貨幣低落，生活程度增高，失業尤衆，罷工和擾亂日趨嚴重。政府受社會主義派之牽制，無法維持秩序，農人佔據土地，引起鄉村中之糾紛，工人佔據工廠，冀以直接管理生產，一時風起雲湧，義大利似即有變為無產階級獨裁之形勢。但因和緩份子未能積極參加，遂將該項機會失去。

政治危險尚未過去，法西斯主義已經出現。法西斯組織始於參戰之前，是時義大利尚為中立國，這種組織之目的，在促進政府加入英法俄諸協約國方面。法西斯派並非反社會主義派，不過他們責備社會主義派阻止政府參加歐戰。至一九一五年，義大利正式參戰後，法西斯組織亦即消滅。至歐戰以後，始重新組織，稱為戰鬭者法西斯(Fasci di Combattimento)以莫索里尼(Benito Mussolini)為領袖。

莫氏生於一八八三年，為鄉村中鐵工之子，始為小學教師，嗣從事新聞事業。於一九一二年任義大利社會主義黨機關報「前進」(Avanti)編輯，當時信仰社會主義。歐戰既發，莫氏主張參戰，並主加入協約國方面，社會主義派遂免其職，自此即與社會主義派斷絕關係。至義大利正式參戰時，莫氏毅然從軍，直至受傷時止。

歐戰既終，莫氏召集參戰人員，加入戰鬭者法西斯的組織，其目的在成立一種強有力的團體，協同解決義大利之戰後問題，參戰人員加入者甚多。後於一九二〇年各地擾亂迭起，保守派亦相率加入，莫氏遂由革命社會主

義派，一變而爲反動派的領袖，法西斯組織遂亦遍及全義，青年法西斯派著黑衫，起而抗拒共產主義的潮流。是時焦俄里帖政府既無眞正權力，亦不採取積極行動，坐令共產和法西斯二派自由在街道中鬬爭，雙方死亡甚衆。

社會主義派內部既行分裂，政府又無積極政策，加以人民渴望恢復秩序，維護法律，法西斯且得有工商界之經濟援助，因能獲得全勝。至是法西斯黨成立，宣佈新政綱，滲入保守主義。至一九二二年，莫氏自覺勢力雄厚，要求改組政府，加入法西斯派人員，否則舉行普通選舉。政府方在考慮，莫氏命令法西斯黨軍進軍羅馬，黑衣隊蜂擁而至，齊集羅馬，要求政府交出政權。政府被逼辭職，莫氏遂爲首相，組織混合內閣。同時警告衆院議員，若不擁護政府，當即予以解散，國會乃不得不仰承莫氏之意旨。莫氏既經執政，遂雷厲風行，縮緊政府支出，以維持預算，裁減大批冗員，而以己派承其乏，並竭力消滅反抗，壓制輿論。

此後十年，法西斯主義逐漸進展，但迄無重大的變更。一九二五年至一九二六年間之立法，使法西斯黨之專政地位益復顯著，其他各黨且爲法律所禁止。莫索里尼黨權在握，各部部長變爲私人工具，至一九二八年，全部閣員實際爲其個人所指定。勞工運動轉而接受法西斯派之社會政策，在行政司法教育新聞各方面之反法西斯派的言行，皆被視爲叛逆，而遭其鏟除。最後莫氏開始與教皇交涉，雙方同意解決羅馬問題。

參考書

Cambridge Modern History, XI, Chapters XIV-XIX

M. Cesaresco, Cavour. 1898.

M. Cesaresco, The Liberation of Italy. 1895.

B. Croce, Italy Trom 1871 to 1915. 1929.

W. Elwin, Fascism at Work. 1934.

E. Godefroy, Le Royaume d'Italie. 1929.

G. Godkin, Life of Victor Emmanuel II. 1880.

G. Horron, The Revival of Italy. 1922.

B. King, History of Italian Unity. 1814-1871.

B. King, Mazzini, 1902.

E. Martinengo-Cesaresco, Liberation of Italy. 1898.

E. Sorin, Histoire de l'Italie depuis 1815 jusquä la mort de V. Emmanuel. 1910.

W. J. Stillman, The Union of Italy. 1815-1895.

I. Tambaro, Il diritto constituzionale italiano.

W. R. Thayer, Down of Italian Independence. 1893.

W. R. Thayer, Life and Times of Cavour. 1911.

G. M. Trevelyan, A Short History of the Italian People. 1920.

參看第二章第二節

J. S. Barnes, The Universal Aspects of Fascism. 1927.

F. L. Ferrari, Le régime fasciste italien. 1928.

E. W. Hullinger, The New Fascist State. 1928.

B. Mussolini, My Autobiography. 1928.

A. Robertson, Mussolini and the New Italy. 1928.

G. Salvemini, The Fascist Dictatorship. 1927.

H. W. Schneider, Making the Fascist State. 1927.

L. Sturzo, Italy and Fascismo. 1923.

S. Trentin, Les transformations récentes du droit public italien. 1929.

第二章　政黨

第一節　法西斯黨以外之政黨

吾人追溯義大利政黨政治，可以加富洱時代爲起點。至一八五〇年，義大利政治情形演入非常時期，加氏聯合各黨，以獨攬政權，當時絕無反對派可言，而在統一運動中，反政府的行動無異叛逆。義國統一方告完全，加氏（一八六一年）遽遭物故，政黨結合隨之破壞。至是新國會中，有保守右派和自由左派之分野，繼續十數年之久。右派主政時，竭力標榜加氏之政略，加重租稅，壓迫民衆，而以之爲統一全國之所需。其間曾經幾度短期失去政權，而批評左派之政略。直至一八七六年，右派不特退爲反對黨，並致根本衰替。至是左派取得政權，直至法西斯政變時期爲止。

自一八七六年以後，義國產生數種政治狀態，使政黨政治之運行，發生障礙。因是時羅馬教堂反對政黨，致使全部天主教徒脫離政治，並使反教派演成不自然的聯合，而不能表現相異的意見。又社會傳習養成政治上之封建主義，選民推選代表，議員擁護閣員，不以國家政策爲根據，而以能互相提攜爲轉移。既有以上各種情形，黨派有

變爲私人組織之形勢，國家政策似爲內閣之事務，而不爲選民和議員所注意。內閣若善於支配利祿和職位，則可以隨意支配國家政策。

法西斯黨旣得政權，實際破壞政黨政治，至一九二六年，並以法律廢除之。不過吾人研究義國政治發展，對於前此義國之黨派分野，似不能不加以注意，因此類政黨現今雖已消滅，將來或尙有恢復之希望。下列圖表代表法西斯派進軍羅馬以前（一九二二年）之政黨情形：

黨名	黨魁	議員人數	百分率
共產黨	Gennari Graziadei	13	2.4
社會主義黨		122	22.8
革新社會主義黨	Bonomi	26	5.0
社會民主黨	Labriola Casertone	41	7.6
人民黨	Don Sturzo	106	19.8
民主自由黨	Bevione De Nava	24	4.6
義人利民主黨	Nitti	36	6.6
民主黨	Giolitti Orlando	42	7.8
自由民主黨	Salandra	21	4.0

黨		議席	%
農業黨		23	4.5
法西斯黨	Mussolini	31	5.8
國家主義黨	Corradini Federzoni	11	2.0
混合派		33	6.0
缺額		7	1.1
總計		535	100%

共產黨，社會主義派，及改良社會主義派均為極左翼，在歷史上頗有共同之點，但在有些問題上，則各有特殊的觀點，而與其他各派不同。社會民主派，民主自由派，義大利民主派，和民主派亦有共同之點，一般人稱之為憲政派，或稱之為自由派，或竟稱之為焦俄里帖派，前此此派聲勢浩大，以後則逐漸衰替，至一九二二年，總計各黨所有議員，不過百四十三名。自由民主黨繼續在沙南德瓦(Salandra)領導之下，代表前代保守右派之意見。農業派最近復與其主旨在擁護地主之利益，而反對戰後社會主義派和人民派所主「耕者有其田」之計劃。

在上列表內共和派殆付闕如，讀者或引以為異。自一八六〇年擁護共和主義者頗不乏人，此類不妥協份子在巴遂萊(Barzilai)領導之下，表現反君主，非致親法各種色彩，並以恢復失地相號召。直至一九一九年，共和派未有何種實際行動，而失地已大抵恢復。共和主義派既無適當的組織，尤乏具體的計劃，唯一主張在推翻君主政

體自一般人觀之，這種計劃弊多而利少，既不能得社會之贊同，共和主義派因亦銳減。直至一九二二年，莫索里尼亦有共和主義之傾向，然既取得政權，則又樂意擁護國王，法西斯派且爲君主制之柱石。至一九二四年，共和派驟日卽衰落，而在反法西斯派百六十一名之中，尚能當選七名。

在一九二二年政黨一覽之中，亦未列入急進派。前此此派在衆院中近乎極左翼，其人數雖少，而對於政治和社會罪惡之抗議，則至爲強烈。此派在加蛙羅帖（Cavallotti）領導之下，在衆院中頗能發生重大影響。急進派接近君主制，其社會觀點具有個人主義之傾向；然於社會改造方面，則又不時與社會主義派和共和派相結合。在一八九八年和一八九九年政治危機中，急進派以憲政自由爲號召，擁護少數派延阻立法之權利，反抗政府利用行政命令，以資立法之策略。此派與社會主義派相競爭，以求北部下中階級和工匠之擁護，但未發生效果，其勢力因以銳減。

左派既經分裂，而散爲多數小黨，其中最要者當推社會民主黨。此派實際爲民治派，反對馬克思社會主義，其在衆院中所以有相當影響，端因其採取和緩的和樂觀的態度，而爲擁護憲法之中心機關，一方反對極左派之破壞的社會主義，一方面抗拒右派之反動的傾向。Colonna di Cesaro 亦爲其公認的領袖，卽在一九二四年選舉中，竟能推選衆議員十三名。此外親英派之社會民主黨，在政府名單中當選者亦不乏人。

義大利民主黨之重要領袖爲里提（Nitti）至一九二一年則爲阿門多拉（Amendola）。此派於一九一九

年六月當政，直至一九二〇年六月，一年之間，國內至不安定，險象環生，頗爲民衆所厭惡。至法西斯派取得政權之時，退而稱爲憲政派，在一九二四年競選期中，亦未能爲社會所注意，當選議員甚少。

以上數段簡略敘述數黨之實際狀況，至於社會主義黨，人民黨，和國家主義黨，則須分段解釋之。

社會主義黨

義大利社會主義黨歷史悠久，並未曾因地方或私人利益而致分裂。社會主義雖盛行於北部工業區域，其影響亦能及於農民，因破(Po)河下流之農業有半工業式之組織，農民頗多短期工人，絕無自有土地之希望，可稱爲無產階級農民。

社會主義派雖無私人權利之爭，但於教義和策略問題，頗有門戶之見。自一八七〇年以至一八八〇年之間，馬克思社會主義派和巴庫林(Bakunin)無政府主義派之爭端甚烈，至今未已。至一九二〇年初期，則又有馬克思正宗派和修正派之爭，一則主張革命式的社會主義，一則主張進化式的社會主義。社會主義派應否參加資產階級之政治？國會所提社會改進計劃，是否爲資本家之詭計？社會主義派應否脫離資產階級之政治而計劃推翻之？應否與急進派合作，努力於社會改進事業，期以逐漸實現社會革命？

至二十世紀初期，在畢所萊帖(Bissolati)領導之下，社會主義進化派之勢力較大。焦俄里帖主政時，頗能接受此派之要求，以推進其社會改進計劃，冀能逐漸轉移其主義。至一九二〇年，激烈派份子之勢盛，莫索里尼是時

亦爲社會主義革命派，竟能推翻畢氏，而自行當選爲黨機關報「前進」之主筆。畢氏以社會主義須富有革命性，不能爲民治主義或自由主義所轉移。

至歐戰時期，義大利社會主義派從未整個協助政府，主持戰爭。此派大抵接受中立的國際主義，不甚信任主政階級，而以資本主義爲世界無產階級之眞正仇敵。不過社會主義派亦有與政府合作，而極力主張參戰者。例如畢所萊帖曾於沙南德瓦(Salandra)協力政府中，擔任部長，莫氏於戰後數週，亦主參戰，而於開除黨籍之後，繼續宣傳這種主張。

一九一七年俄國過激派之勝利，以及在莫斯哥所組織之第三國際，對於義大利社會主義影響至大。而當時義國人士厭戰之心理，政府之無效能，經濟之危機，退伍軍士之失望，使社會主義之宣傳愈有效力。在一九一九年九月普通選舉中，社會主義派乃能大獲勝利，於五百三十五名議員中竟能當選百五十六名，在衆院爲最大政黨。

自選舉勝利以後，社會主義黨內部爭端迭起，逐漸形成三派。緩和派稱爲社會主義聯合派(Partito Unitario Socialista)，由杜瓦帖(Turati)和德銳夫(Treues)領導之。此翟頗有政治經驗，行動至爲審愼，若能推進社會革命，不惜與任何方面合作。至於社會主義派之黨機關，則於羅馬大會爲華社會主義派(Maximalist Socialists)所取得。此派受那薩銳(Lazzari)之領導，在原則上不與國會中資產階級各政黨相合作。又此派雖接受莫斯哥之黨綱，而對於第三國際則維持其獨立地位。極左則爲共產黨，在任那銳(Gennari)和克瓦遜德(Grazia-

dei)領導之下，於一九二一年正式成立。此黨不特維持不妥協的共產主義，並主參加第三國際。總計社會主義黨三派，於一九一九年當選議員百五十六席，極一時之盛。至一九二四年聯合派當選二十三名，正宗派當選二十三名，共產黨當選十八名，總計六十四名，其勢力之銳減可知。

選舉以後數日，社會主義聯合派總幹事馬體俄帖(Matteotti)於出席衆院時，痛斥法西斯派因暴動和欺詐而取得選舉上之勝利。數日之後，氏忽失踪，旋被暗殺，一般人以爲法西斯黨之所爲。

人民黨(Popolari)

義大利爲天主教之策源地，天主教徒甚衆，其必有天主教徒所可擁護之政黨，自甚明顯。斯托如(Sturzo)所組織之人民黨，或稱爲基督教民主黨，即爲天主教徒之組織。吾人須知：天主教徒在宗教信仰上雖屬相同，而在社會和經濟意見上則又大相歧異，自極端守舊主義以至急進主義，應有盡有。

至十九世紀末期，歐洲各部有基督教民治主義之運動，天主教徒標榜宗教和無產階級之要求。義大利天主教徒在莫銳(Romolo Murri)領導之下，推進此項運動，冀以實現下列兩種目的：(一)在宗教監視之下，取得工匠和農民之擁護，而不致受社會主義派宣傳之影響。(二)組織新招份子，以提倡社會福利之民治的理想，與社會主義派和資產階級之理想均不相同。高級教士和有產階級對於此種運動，不表同情，但低級教士和普通天主教徒則大抵贊同，並組織年會，每年提出社會改進計劃。此派不甚注意政治權力，但欲利用教堂之道德權威，以使社

會基督教化，並根據倫理原則，以解決民衆土地和工業各項問題。

當時守舊的教士與焦俄里帖自由派發生合作關係，協力抗拒社會主義派之猛進。焦氏固欲利用教堂的權威，以維持政權；而在這種合作上，人民黨且因而增盛。始則教士因教堂之國際性質，以及教士與焦氏之政治關係，對於歐戰多主維持中立。歐戰既終，一般民衆希望改進社會，同時厭惡資產自由主義。人民黨於一九一九年正月應時而生，其目的在使社會基督教和民主化。發起人爲斯托如氏，長於組織，並善於宣傳。至同年十一月國會選舉時期，當選議員百名，而爲國會中之第二大黨，並因其組織異常嚴密，而形成一種堅實團體。至一九二一年六月，焦俄里帖政府因人民黨之反對，而致解體，遂由玻羅米（Bonomi）出而組閣。玻閣於一九二二年二月解體，斯托如復能於勢力均衡之下，解決閣潮。

國家主義黨

近代義大利之勃興，國家主義是一種重大的精神原子。不過在莫索里尼執政之前，一般民衆並無熱烈的國家思想，國家主義實際爲少數智識份子所倡導。現今法西斯派竭力宣傳國家主義，而戰前重要國家主義派如儸可（Rocco），費端宋里（Federzoni）和考銳底里（Corradini）之流，先後變爲莫氏政府之重要人員。

義大利之復興運動（Risorgimento）倡之於瑪志尼（Mazzini），不過瑪氏雖提倡國家主義，實際則反對帝國主義。近代國家主義派以爲盡忠邦國，較之個人的自由和生命，以及階級的利益，更爲神聖，此點與瑪氏正復相

同。其與瑪氏不同之點，在以帝國主義和戰爭爲光榮的行爲，爲發揮國家思想之必要的訓練。

義大利於復興運動時期（一八六一年）國家思想至爲澎湃，以後則逐漸衰落。直至義國在亞比西利亞（Abyssinia）軍事失利（一八九六年），乃又有發揚之形勢。考鋭底里於一九〇四年創辦雜誌（Il Regno），費端宋尼（Federzoni）於一九一〇年發行週刊（Idea Nationale），二氏於一九一〇年共同召集國家主義派大會。此派輕視民治主義，公然頌揚貴族主義，並主維持階級，以邦國和國族爲神聖義國而存在，非如社會主義派之側重無產階級，自由派之重視個人自由，急進派之擁護民治主義。當然國家主義並非反對無產階級，國家主義之仇敵，乃爲資產階級之自私，個人主義和外人壓迫之類，邦國須能自主，並須使資產階級和無產階級共同實現統一的理想。

在戰前十數年，義國所以積極參加國際政治，端因國家主義派極力注意殖民地和外交事件。至於義大利戰前參加德奧義三國同盟，戰時維持中立，又以後參加協約方面而對奧德宣戰，均爲國家主義發達之象徵。至一九一七年加破萊托（Caporetto）軍事失利，更能促進義人之愛國精神。而一九一八年十一月之戰勝，謂之爲國家主義之勝利，未爲不可。

此後國家主義與法西斯主義發生密切關係，法西斯黨既經取得政權，法西斯和國家主義兩黨執行領袖決定採取共同行動，至一九二三年二月二十六日更下令正式合併。兩黨於合併之初，不時發生困難，因爲在有些區

域內，兩黨人員每每不能合作。但大體言之，法西斯黨實已接受國家主義派之全部理想，而該黨重要人員中，亦有前國家主義派之領袖。

參考書

J. Bainville, Italy and the War. 1916.

E. Corradini, "The New Parliament at Rome," in Nineteenth Century, Jan., 1920

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

G. Giolitti, Memoirs of my Life. 1923.

L. Hautecour, L' Italie sous le Ministére Orlando. 1920.

B. King and T. Okey, Italy To-day. 1911.

A. Levingston. "Socialist Labor Organization" in N. Y. Nation, Feb. 22, 1919.

S. Low, Italy in the War. 1916.

A. L. Lowell, Governments and Parties in Continental Europe.

A. Pauphilet, "The New Italian Chamber" in New Europe. Dec. 18. 1919.

P. Penciolelli, Le gouvernement parlementaire et la lutte des partis en Italie. 1911.

S. Sighele, II nazionalismo e. i. partiti politici. 1911.

R. H. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

F. M. Underwood, United Italy. 1912.

H. Zimmern and A. Agresti, New Italy. 1920.

Liberal.

V. Brizzolesi, Giolitti, 1931.

G. Giolitti, Memories. 1923.

E. Presutti, I sistemi di scrutinio ed i partiti politcci. 1902.

Nationalist.

E. Corradini, Nationalismo Italiano. 1914.

E. Corradini, Discorsi Politicci. 1923.

L. Federzoni, Presagi alla Nazione. 1924.

Socialist.

F. Meda, Il socialismo politico in Italia. 1924.

R. Michels, Sozialismus und Fascismus als politische Stromungen in Italia. 1925.

Popolari.

L. Sturzo, Popolarismo e Fascismo. 1924.

L. Sturzo, "The Italian Popular Party," Contemporary Review. June, 1925.

第二節　法西斯黨之興起

法西斯主義可分三個時期研究之(一)自一九一九年三月起，此種主義爲一種活潑的運動，其義意至爲模糊，且多矛盾之處，(二)自一九二一年十一月起，始組爲政黨，但仍無明顯的政綱，唯一目的在取得政權。(三)自法西斯黨於一九二二年進軍羅馬後，法西斯政府出現，義大利因亦法西斯化。

法西斯團體於一九一五年成立，主張義大利參加歐戰，參戰後卽行消滅。現在吾人所須研究之法西斯團體，爲退伍軍士之聯合會，於一九一九年始有組織。此種運動始於米蘭(Milano)，第一次出席會議者凡百四十五人，其中有社會主義派，且有無政府主義派，其政治觀點大抵激烈。此項運動在義大利之北中二部，進展甚速，最初不過爲一種地方團體，以後聯合而成爲一種全國的組織，主動人則爲莫索里尼。

莫氏於一八八三年生於羅馬拉(Romagna)，父爲鐵匠，母爲小學教師，家庭狀況至爲貧窮。早歲爲蘇萊派(Sorel)社會主義者，主張採取直接行動，換言之：採取善智的暴動(Intelligent Violence)。莫氏所得教育，大部出於自修，曾一度短期內擔任鄉村小學教師。早歲旅居瑞士，法國南部，和滌儒耳(Tirol)等地，學習外國語言，苦工以求生活。旋被瑞法和奧匈帝國驅逐出境，後復因宣傳反對對土戰爭，而被義政府所拘禁。莫氏後復從事新聞

事業，發行週刊稱爲階級鬭爭（Lotta di Classe）。至一九一二年，更任社會主義機關報前進(Avanti)之主筆。但莫氏不守黨的紀律時時批評國會內之社會派，尤反對他們與資產左派各組（Bourgeois left groups）合作，遂被免職。至一九一四年，莫氏在米蘭創辦新報稱爲義大利人民報(Popola d'Italia)，主張義大利加入協約國方面，以戰爭爲革命之最好機會。莫氏從軍一年，身受重傷，傷愈恢復其辦報生活。義大利人民報始則銷路不佳，後竟變爲重要報紙之一。最初爲退伍軍人和最後生產者之機關報，反對社會主義及戰敗者的傾向（defeatist tendency）。

莫氏在一九一二年雖爲社會主義派，至一九一四年固已變爲極度的國家主義派。莫氏脫離社會主義派，其目的在向工人宣傳，一致主張加入歐戰。國會於一九一五年決定加入戰爭，莫氏之文字宣傳與有力焉。莫氏誠非普通人物，頗有組織能力，勇於負責，善於指揮，並有絕對自信心。作事有相當策劃，亦富有勇氣。不過彼無固定主義，更不時變更其政綱，一般人以之爲政治投機派。總之，莫氏之政治主張，先後頗不一致，其實際政治目標，不根據何種原則，而根據有國家主義性質的行動，以柔性的政策來適應變換無常的政治環境。

法西斯主義之意念和目的究竟如何？則爲吾人所欲解釋之問題，不過適當的解釋究非易事，因其意念和目的至爲繁多，且多矛盾，更屬變幻不測。約言之，可就四點敍述之：(一)擁護參戰人員和其參戰工作；在這一方面法西斯派主張維持參戰人員之利益，追念其犧牲和痛苦，並實現其成立新社會之願望。蓋當時莫氏所集合之參戰

人員，對於當時社會狀態頗不滿意，以爲北方之鋼鐵事業工人，受社會主義派之宣傳，不惜於戰爭正烈之時舉行罷工，顯然爲缺乏愛國精神之表示。更以當時民衆反對軍事人員，且不尊重國旗，政府對於此類行動，又復採取敷衍手段。里提（Nitti）政府甚至建議軍人於非服務時期，不得穿着軍服，參戰人士認爲極大侮辱。此輩在軍事經驗上慣於採取直接行動，對於此類待遇，不無忿怨，於一九一九年竟將社會主義派之機關報『前進』搗毀一部份，其具有戰爭性質之自衞方法，更退化而成爲恐怖狀況。

（二）國家主義之興起：義大利加入協約戰爭，原冀有優厚代價，戰時所受損失甚大，固欲取償於勝利。和會時期義人未達目的，舉國引爲失望，詩人捷郎催（D'Annunzio）領導雜色變兵，侵佔和會所分配於猶哥斯拉夫（Yugoslavia）之阜姆（Fiume）城，里提政府雖否認其行動，但無法以制止之。莫氏在米蘭之機關報讚揚此種舉動，爲之製造輿論，並籌款協助之。後於一九二〇年十月訂立拿卜洛（Rapallo）條約，和解義猶之爭，莫氏勞於內國政治，竟亦接受此項調停政策。

（三）反對社會主義：義大利社會主義派始終反對國家主義，彼輩認戰爭爲資本家之事務，可以採取不合作的態度。是時四分之一市區，落入社會主義者手中，彼輩聲明無產階級革命即將開始，市政廳上頗有高懸紅旗者，市政府支出大增，財政有破產之象。鄉區中又有防務協會（defense league）之組織，收集一切食品和其他需用品，然後規定各種價目，轉售於民衆。又工人佔據工廠，農人自行分配土地，危害私產制度。此類現象對於國家生產

顯有破壞的影響，此外能工與閉廠亦極盛行，增加失業和暴動。此種擾亂逐漸波及公共事業：如鐵道，郵政，電報，交通，電燈之類。法西斯派目覩危狀，謀挽救之法，攻打能工人員以及反法西斯派為反動，為社會之仇敵，鬭爭之中，死傷達數千人之多。法西斯派以得資本家之援助，更因社會主義派內部分裂，又民衆要求恢復秩序，法西斯派以反抗過激主義之地位，而獲得最後之勝利。

（四）極端革命的意念(idea of absolutist revolution)：此種意念至為曖昧，為事變之結果，而不為有意識的目標，其目的在對於病態國家，灌輸一部分新血素。莫氏使義人了解：強有力的行動雖不免有錯誤，究為美德。此種意念發達較遲，為政府對於社會紛擾所持不聞不問的態度之反感和抗議。法西斯派以為舊政客運用慣例的憲法方法，既不足以解決義大利之問題，則應退避賢路；若不自行引退，則法西斯派應以武力驅逐之，而奪取政權。古舊的事物並非神聖不可侵犯，一八四八年憲法應根本變更之，使能適合近代需要。此後法西斯派更發揮一種國家工團的意念，組織勞工資本和工商業，使發生合作的關係，而為國家服務。各人盡其所能，而取得適當地位，闢階級鬭爭之說，更主張成立一種開明的和強有力的國家，以公平的方法解決一切社會問題。

觀上述法西斯運動之各種階段，可知當時參加此項運動之人員份子，至為複雜。在特銳斯帖之法西斯派，人以之為救國志士；在威尼斯人稱之為保守派；在阿卜利亞(Apulia)人稱之為暴徒；在亞得利亞海三角洲(Adriatic delta) 地帶，人又以之為叛變的農民。當時法西斯派大本營則在北中二部，在南方及各島上，法西斯派之勢

力微弱。不過，凡有法西斯派之地域，大抵有下列各級人民：(一)退伍參戰人士：以青年軍官和襲擊隊(Arditi)爲最多，後復加入對於武裝階級表同情之學生。此派對於民治的經驗和迂緩的教育進程，均不滿意。(二)資產階級：如地主，廠主，納稅人，小資產階級之類，在近代社會中資產時受危險。此輩因法西斯派攻打過激主義而歡迎之，資助之，其子弟亦因而加入法西斯團體。(三)一部分智識份子或希望義大利能恢復羅馬時代之光榮，或希望社會能有根本改進，而爲青年所樂於服務。(四)最後尚有無紀律和反對社會之份子，亦有因私仇而加入，欲藉黑衣之護衛，而進行其私人報復者。其中亦有無業游民，此輩於戰鬬初期中固不可少，而在常態社會中，則不易使之嚴守紀律。總之，將此類複雜份子於一九二一年組爲黨派，更於一九二三年組爲地方軍，使爲法西斯國家服務，則無法運用憲法政府，且有不得不進而採取帝國主義之趨勢，固極明顯。

參考書(見後節)

第三節　法西斯黨之進展

上節敍述法西斯運動時期之狀態，兩年半後法西斯派變爲政黨，此派在社會上之聲譽既日漸增高，又能廣事宣傳，轉而注意國會選舉。

一九一九年莫氏參加競選，其政綱集中於擁護撻郎催在阜姆所採取之行動，結果莫氏在米蘭僅得四千票，可算失敗。至一九二一年國會選舉，是時社會厭惡工人佔據工廠，而贊成法西斯派攻打赤色主義，結果法西斯派當選三十五名，其中數名因未及法定年齡（三十歲）而不能當選，實際在五百三十五名議員中，法西斯派僅有三十一名。但其人數雖少，其團體則至爲堅實，造成一種很活動的勢力，而爲政府派所注意。莫氏領導這一派議員，成爲極右派，在國會中極其搗亂之能事。法西斯派既主張強有力的國家，頗能得和緩份子之贊同，故本派議員人數雖少，而在國會中之勢力則甚大。

在國會之外，法西斯派活動尤力，彼輩主張對於反對社會之人士，可以採取任何方法以驅除之。其目的在使一切提倡社會主義之人，不論爲工人搗亂份子，或爲報館編輯，市議員，市長，或爲合作社經理，皆以強硬方法對付之，使知有危險，而放棄其社會主義活動。法西斯派之主要刑罰爲杖擊，必要時亦施用鎗械，炸彈，機關鎗，鐵甲車之

類。法西斯派亦嘗搗毀工人報館，破壞其記錄和機器，有時亦搗毀並焚燒工會，以破壞其社會服務事業，及社會主義的宣傳。

地方法西斯派之活動既有加無已，莫氏復努力於宣傳和組織，故能在國家中自成一種政治組織。彼輩既有領袖，亦有黨徒，雖無政綱，究有其特殊精神，其軍團亦有相當經驗和效率，至於軍團對於國家之關係，則殊屬可疑。既有此種形勢，結果演成一九二二年秋季之法西斯革命。該派自稱最能代表義大利，而有進兵羅馬，取得政權之責任和權利。

至是義大利社會主義派因應否服從第三國際問題而致分裂，彼輩自知法西斯派爲輿論所擁戴，不必作無益之反抗，且自認失敗，而法西斯派和社會主義派之內戰，始逐漸停息。至是亦有整個工會加入法西斯派者，法西斯派取得社會主義派之職業介紹所，主持介紹事宜，壟斷一切工作，施行同等壓力，工廠和農場亦被逼而接受法西斯派所規定之條件。但法西斯派既反對將私人財產充公，廠主和農主均覺安全，並以接受其條件爲有利。

在法西斯派努力勇進之際，社會主義派和工人份子所組織之勞工協會，以最小多數通過於一九二二年八月一日宣佈總罷工，表示反抗法西斯派之暴動，和政府對於該派之優容。不料總罷工完全失其效用，法西斯派要求發克達(Facta)政府於四十八小時內解決工潮，政府既無法解決，法西斯派乘機侵佔鐵道和其他公共事業，並於短時期內打破罷工，法西斯派之聲威因以大振。復於是時襲擊米蘭和吉羅爾之市政廳，撕毀其紅旗，而易以

國旗，解散依法選舉之市議員，而委任皇室委員臨時主持市政。

至是法西斯軍團憤義政府處置義境德人過於柔弱，於一九二二年九月進佔滌儒耳，解散椿滌（Trent）和包然羅（Bolzano）之市議會，同時解散各該市之警察，驅逐不努力推進義大利化之地方官吏，主張以強力發展義大利之國家精神。

至十月之末，法西斯派進軍羅馬，其所以於此時發動，亦有原因在焉。緣當時政府計劃於十一月四日舉行慶祝歐戰勝利及和會成功，當時首都人士見法西斯派發展過速，而前工黨和社會主義派加入者亦復不少，恐影響該派之政策，而引為危懼。民治派首領焦俄里帖（Giolitti）和奧南多（Orlando）正與義詩人撻郎僱接洽，擬請詩人於是日在羅馬講演，希望藉此轉變輿論，以免莫氏強奪政權。

但法西斯派至為神速，於十月二十四日在萊卜思召集大會，莫氏在該市民衆歡迎之下，舉行閱兵儀式，參加者約五萬之多。法西斯黨政治秘書比安克（Bianchi）致哀的美敦書於政府，要求解散國會，舉行新選舉，首相發克撻於十月二十四日辭職，國王令其重行組織政府，而邀請法西斯派參加。莫氏要求五種重要位置：如外交，陸軍，海軍，勞工，和建設，而為政府派所不能接受。後由兩院議長和前此歷任首相，磋商數日之久，終無法以組織政府。是時莫氏回歸米蘭，與詩人撻郎僱進行妥協。在莫氏領導之下，全國法西斯派佔據省市政府，是公然反抗政府。在新政府未成立之前，前首相發克撻繼續為內政部長，氏見形勢日非，請求國王頒發戒嚴令。當時喧傳法西斯派有軍

隊四萬人，組織完備，鎗械齊全，有集中羅馬之形勢，而駐在羅馬之正式軍隊，亦有受法西斯宣傳影響之傳說。國王目覩危狀，不顧憲法上的慣例，逕行拒絕頒佈戒嚴令，未放一彈，而舊政府傾倒。不過，這究是一種革命，而不僅爲內閣的危機，因先後流血已達二年有半。

國王召請莫索里尼組織內閣，莫氏於六小時內擬成其名單，於十月三十日到羅馬，晉見國王。莫氏之內閣充滿法西斯精神。以人員言實際爲協力政府，集合各黨人材，以改造國家。莫氏自任首相，兼任內務外交兩席，前者管理地方政府，維持內國治安，後者對於有國家主義性質的政府，自極重要。海陸兩部由海(Thaon)陸(Diaz)專家擔任之；財務(De Stefani)，恢復地帶 (Giuriati) 和司法 (Oviglio) 各部由法西斯派三人擔任之；殖民地部由國家主義派 (Federzoni) 擔任之；工業和農部二部由自由派 (Rossi 和 De Capitani) 分別擔任之；國庫部(Treasury)及勞工和公共福利由人民派(Tangorra 和 Cavazzoni)擔任之；郵務部和建設部由社會民主派(Colonna dé Cesaro 及 Carnazza)擔任之；教育部則由民主派(Gentile)擔任之。副部長十七人中，有法西斯派八人，民衆派四人，自由派三人，國家主義派二人。莫氏自始宣稱所選各派人員，以各個人爲標準，自身以法西斯領袖地位，擔負全責，一切人員均須服從其命令。莫氏在國會中之演詞內有：『前內閣爲全國人民所推倒，現內閣之組織，出乎國會之外，超乎國會之上。』又謂『余有三十萬武裝爲後盾，凡反對法西斯主義者，一律加以處罰。……余所組織之混合內閣，其目的不在造成國會中之多數，而在集合一切超黨份子，共同救國。……余不欲故意反抗

衆院，但國會須知其所處地位，余可在兩天內或兩年內解散國會。……吾人既負全責，故亦要求全權，無全權則無法減政。凡以善惡合作者，吾人願意接受之。……不必多說廢語』衆院於十一月二十五日以三〇六票對一一六票授以全權，惟社會主義派投反對票。

法西斯派既得政權，政治危機隨之過去，秩序逐漸恢復，火車和電車按時行駛，街道比較清潔，乞丐因以絕跡，公共官吏遵守辦公時間。經濟生活亦呈緊張氣象，前此罷工之事日日有之，至是完全停止；更以生產為最高利益，不得任意干涉之，這當然是法西斯派壓制所致。前此屬於社會主義派之工會，至是一部分加入法西斯黨，亦共同努力工作。

自法西斯派進軍羅馬後一年有半，最初反對各黨大抵限於報紙之反對宣傳（當時尚未禁止，）間亦於國會內提起抗議。除去里提（Nitti）派和社會主義派，衆院內其他重要份子雖不公然擁護法西斯派，至少可以維持中立地位，合作以改造國家。在莫氏所組織之政府中，有各派代表。至一九二四年四月，人民黨不願絕對服從，而脫離政府。民主派，焦俄里帖（Giolitti）派，和社會民主派份子，或加入法西斯派，或因一九二四年之國會選舉，退而採取獨立行動；自由派和保守派大抵有與新政府合作之傾向。

莫氏因受他派之牽制，進而改組衆院，使於緊急關頭不致擾害政府。於一九二三年通過新選舉法，根據此種法律，人民票選黨派，而不票選候選人，得票最多之黨派，在議會中應得有三分之二的席位；少數黨則以得票之多

寡，分配餘剩的議員數目。此種制度之目的，在使一黨在議會中能有絕對大多數，使混合內閣和政府不穩固的現象無法存在。

一九二四年普通選舉時期，法西斯黨得票最多，其他各黨如自由黨和社會黨，大肆批評政府，社會黨領袖馬體俄帖（Matteotti）在國會內痛詆法西斯派於選舉上所採強迫和欺詐手段，而為法西斯派所暗殺，全國震驚。重要反對派領袖：如里提，和斯托(Sturzo)避避往英法，其他各派議員相約不出席衆院，但法西斯派既佔有三分

National List		Minorities	
Fascist	225	Popolare	39
Without label	43	Unitary Socialist	23
Combatants	29	Maximalist Socialist	23
Liberal	25	Communist	18
Liberal Democrat	11	Social Democrat	13
Democrat Liberal	6	Republican	7
Democrat	3	Constitutional Opposition	7
Independent Popolare	3	Peasant	4
Right Liberal	2	German-Slav	4

Liberal Combatant	2	Giolittian	4
Catholic	1	Liberal	3
Popolare	1	Flanking Liberal	3
Democrat Combatant	1	Independent Democrat	2
Independent Liberal	1	Oppositon Democrat	2
Independent	1	Liberal Democrat	2
	357	Sardinian	2
National List Dis		Independent Liberal	1
Fascist	7	Democratic Liberal	1
Without label	9	Left Liberal	1
Liberal	1	Dissident Fascist	1
	17	Personal	[illegible]
			161

之二，因能繼續國會。

非法西斯派雖亦聯合反對政府，並成立合作委員會，但因份子複雜，內爭甚烈。反對派中有君主派，共和派，資產階級和社會主義派，並有天主教黨，但教皇不贊成其加入政治。此種反對派大結合，存在至十八月之久，至一九

二五年十一月國會開會時期，大結合竟然破裂。社會主義派首先於九月宣佈自由行動後，社會民主派亦採取獨立行動。逮各派準備再入衆院，法西斯派採取各種方法，以阻止其出席，至是立法機關亦爲法西斯派所獨佔。

法西斯派在外部固有反對黨之擾亂，在內部亦有困難，是即獨裁領袖和次要領袖間之衝突。黨內時有清黨運動，如一九二三年五月萊卜思法西斯領袖卜多安里(Padovania)之被逐，同年六月派儒佳(Perugia)法西斯領袖米蘇銳(Misuri)之當衆被毆，同年九月儒佳(Rocca)被停止黨籍，後復被驅逐出境。此外尚有衆多忠實法西斯黨徒，因自有意志和主張，而不能見容於黨魁。

法西斯黨內份子複雜，政見互異，如勞工與資本，工業與農業區域之不同，私人派別之互異，均足以發生衝突。以原則言，有主根本改造社會者，有主採取調和政策者。欲將此類複雜份子組爲一黨，必須極端信任黨魁，而黨員亦須絕對服從黨魁，法西斯派所以不能多事利用智識份子，其原因亦即在此。

參考書（見後節）

第四節　法西斯黨之內部組織

在我們描寫法西斯黨內部組織以前，應當簡略敘述法西斯黨之性質。法西斯黨應以該黨為服務國家之民軍(Civil Militia at the service of the state)。莫氏於爭取政權時期，屢用這個語句，以譬解法西斯黨，現今法西斯黨派思想家大抵贊成這樣解釋。但批評家則以此語為不確，因為民軍通常隸屬於國家，由政府所組織，並服從其命令。至若法西斯黨則為新政府之創造機關，並為全國之唯一統治機關。有些法學家更以該黨為公法機關，與市政府和公用機關頗相類似。批評家則以此黨在國內之影響，斷非其他公共機關所可比擬，例如法西斯黨充分支配全國之精神生活和物質生活，該黨魁同時擔任政府領袖，該黨若失其效用，則法西斯政府即將崩潰，因此吾人若以該黨隸屬於國家之下，殊非事實。

另有一派人以為法西斯黨具有教堂的性質，或更稱其為教堂，因其為信仰的集團，為意志的結合，而致力於獨一至高的目標。法西斯國家自認為代表一種信件，這種信仰不但適用於政治經濟生活之外表，並浸透於人類目的之一切方面，而達於無極，其所自稱具有總體的和倫理的性質，必然將其變為宗教，自由國家以邦國為多數公共機關之一，為整個生活之一部分。但法西斯邦國則包羅一切，凡在信念上對之表示忠心的人民，恍若教堂中

之信徒，凡在信念上表示反對邦國者，則恍若非教份子。

不過，將黨派譬解爲教堂雖爲確切的和有用的理想，究竟尙不完全，因爲政黨非特傳授和感化，並實行統治，兼主行政。任體利（Gentile）之意見即是如此。任氏以爲法西斯黨即是邦國，或爲國族，其解釋有如下文。任氏以爲法西斯派若以法西斯黨爲國族，則應注意在會員觀點上的黨（party as men）與在政綱上觀點的黨（party as a programme）方面之區別，若政黨完全基於黨員，則非爲義大利國族，而爲國族之一部分，政黨若不維護黨外人員之權利，則將變爲一個系派（faction）。政黨若建築在政綱上，換言之，若代表一個意念而有自行實現之趨勢，這就是國族，若尙在萌芽時期，而有生動之力，則爲未來的國族，而尙未產生，或尙在未成熟時期。任氏以爲這種解釋與法西斯黨即是邦國一言，似乎明顯衝突。有些法西斯人員以爲該黨可以自行推進國家權力之特殊效用，此語不但錯誤，並與法西斯黨主張強固邦國的教義根本違反。不過我們以爲法西斯黨爲邦國之良知良能，或爲邦國即將實現之意念，並且該黨員和領袖若以意念和事實，政綱和意志，法律和公民之間無異點可言，則邦國寓於政黨之中，而這種矛盾亦即消滅。（任氏語）

觀以上各種解釋，可知政黨、民軍、公團、教堂、邦國、國族、各種名稱，均不足以代表法西斯黨，法西斯黨實際爲寡頭政團（Oligarchy）不時廓清不良份子，以改造本身，以邦國的名義並藉邦國的機關，以統治全國，以維持本黨職權，以排除異己。法西斯派雖自稱爲領袖階級，政權監護機關，社會服務團體，實際不過是一種獨裁的少數派，其

最後目的在使全國人民接受法西斯主義，其臨時目的在消滅一切違反法西斯主義之行爲和意念。

法西斯黨摧殘異己和壓迫輿論之政策，尚屬必要，因革命尚未完成，換言之，大多數人民尚未變爲法西斯黨員，未能接受整個法西斯主義，亦未能充分了解法西斯主義，因此法西斯黨尚須黨化人民。並且法西斯黨員本身亦待改進，莫氏每以法西斯黨員口稱犧牲者頗多，而身體力行者殆少其人。任體利則以法西斯黨尚在形成歷程中，因此法西斯黨之目的是生動的，須時時教化人民，而形成其良知良能。當然黨員若祇知納會費，領會證，穿黑衫，並不能因此而變更其智慧和品格，所以法西斯黨必須長久存在，黨員須受黨內領袖之感化，全國則須受黨的感化，並且在獨裁政體之下，縱使一切反對黨派均行消滅，獨裁政黨亦有存在之必要，因尚有公民的自然反抗。

法西斯黨之現行黨憲，始於一九三二年十一月十二日，這是進軍羅馬之十週年紀念時期，當時法西斯政府益趨強固，法西斯領袖益能了解其使命和理想，黨憲之舊弁言被廢棄，而代以莫氏所擬定之政治和社會教義，(The Political and Social Doctrines of mussolini)這是法律和誡條，略示法西斯黨員對於莫氏應如何忠心。

在一九三二年黨憲施行以前，曾經通過兩次黨憲，一九二六年黨憲申述法西斯黨在莫氏和法西斯最高會議指導之下，進行一切，前部條款明顯表現高壓的傾向，黨員必須服從領袖，繼以列舉黨內主要機關，再繼以關於法西斯黨地方組織上之條款。一九二九年黨憲側重地方組織及其所負之責任，地方黨機關須設法維持地方政

治生活之健全，增進黨的效率。黨憲第一條涉及地方法西斯團體，以之爲基本組織，義籍人民凡屬誠實、勇敢，具有相當智識並表現絕對忠心者，均得爲黨員份子。

一九三二年黨憲在語氣和側重點上，衡之前此黨憲，頗有變更。一九二六年黨憲以法西斯主義爲服務國族之軍團，(Fascism is a militia at the service of the nation)，一九二九年黨憲以法西斯黨爲服務邦國之民軍(The Party is a civil militia at the service of the state)，一九三二年黨憲則以法西斯黨爲民軍在莫氏指揮之下服務法西斯國家 (The Party is a civil militia at the orders of the Duce, at the service of the Fascist State)。至是法西斯主義顯然變爲法西斯黨，軍團變爲民軍，法西斯黨員祇須效忠於法西斯國家，換言之：必於法西斯人員主政時期，法西斯黨員始能效忠政府。

法西斯黨既在莫氏指揮之下而服務，則莫氏之地位自屬至高無上，其所宣佈之法西斯主義，自亦爲一般人所遵守，莫氏所指定爲國家服務之事件，亦必爲黨員所擁護。然則，在莫氏指揮下和「服務法西斯邦國」是否具有同等的意義？這是否正式承認莫氏地位之崇高？法西斯黨員若以莫氏之命令不爲服務國家，而不服從之，其行動是否合法？黨員既有服從莫氏命令和服務國家之兩種義務，則莫氏之行動是否受服務二字之限制？假使義國憲法採取分權的原則，法院對於行政機關可以行使司法上的管理，而不受執行機關和法西斯黨之管理，則這些問題至稱重要。但爲避免疑竇起見，義大利法理家拋棄分權原則，法西斯黨可以控制司法機關，可以自由解決一

切疑難問題，莫氏對於一切問題既有最後決議權，亦必能通過法律以使之合法。根據一九二九年黨憲，莫氏屬於黨階級之內，至一九三二年，莫氏則駕乎一切階級之上而能指揮黨，並能管理黨。

中央黨部祕書長

除去黨魁兼任政府領袖以外，最有權勢者當推法西斯黨中央黨部祕書長(The Secretary of the Fascist Party)，由國王根據莫氏之建議任免之。根據一九二八年十二月法律，莫氏於建議人選之前必須徵求法西斯最高會議之意見。至一九二九年十二月，法西斯最高會議放棄這種權力，一任莫氏自由委任之。祕書長任務至繁，兼任下列各項職位：

（一）法西斯最高會議之當然委員和當然祕書；

（二）可被邀列席閣議；

（三）最高國防委員會(Supreme Commission of Defense)委員；

（四）高級教育會議(Superior Council of Education)委員；

（五）全國法西斯文化學院行政會議(Council of Administration of the National Fascist Institute of Culture)委員；

（六）全國業團會議（National Council of Corporations）委員；

（七）中央業團委員會(Central Corporative Committee)委員；

（八）全國退伍官吏聯合會(National Union of Retired Officers)主席；

（九）全國工人任用局之行政委員會(The Administrative Commission of the National Bureaux for the Free Employment of Workers)主席；

（十）大學事宜中央委員會(Central Committee for University Affairs)副主席；

（十一）法西斯大學團體(Fascist University Groups)協會秘書；

（十二）法西斯青年戰鬪員(Young Fascist Combatants)指揮官。

由此可知中央黨部秘書長之效用至爲繁複，黨憲不僅使秘書長擔任多數機關之委員，並欲使其影響深入一切附屬機關，秘書長不但可以直接管理之，並可擬定各該機關所應進行之規程。中央黨部秘書長亦爲（十三）全國幹事部（The National Directorate of the Party）主席，擬定關於成立和推進黨的各部；如政治部（Political Secretariat），行政部(Administrative Secretariat)；烈士家族全國聯合會(The National Association of the Fallen Fascists and the Wounded for the National Cause)；法西斯各種大學團體(The Fascist University Groups)；各種法西斯聯合會(Fascist Associations)，如學校，公務人員之類；全國俄林比克委員會(National Olympic Committee)；業餘活動聯合會(Dopolavoro Association)；出版和宣傳(Press

and Propaganda)之類。中央黨部祕書長須不時與僱主僱員自由職業人員和藝術家所組織之各種協會，以及全國合作學院(The National Institute of Co-operatives)相接觸，必要時且須協作，又須與其他政府機關，參衆兩院議長，軍團總指揮部，以及僑外義大利法西斯團體總幹事相接洽。全國俄林比克委員會和業餘聯合會均在其直接管轄之下，若能得莫氏之贊同，中央黨部祕書長可以擔任各該機關之主席，或自行提名其主席。此外中央黨部祕書長可以根據各省黨部祕書長(Federal Secretary)之建議，提名各省幹事部(Federal Directorate)委員，大學法西斯團體之祕書，以及法西斯婦女團體之董事部。

中央黨部祕書長之委任權甚大，吾人知道在中央領袖下之重要人員，則爲各省祕書長和各省幹事部委員，此類人員爲地方法西斯機關和中央政府之聯繫機關，此輩均由中央黨部祕書長提名，而由莫氏所任免，是最後決議權屬之莫氏。不過莫氏之職責至爲繁重，不暇顧及一切，因此至少在最初推選時期，祕書長可以自由選擇省內一切事權由省黨部祕書長和省黨部幹事部共同負責，省幹事部委員七人由省黨部祕書長所建議，由中央黨部祕書長所提名。中央黨部祕書長建議中央黨部幹事部(The National Directorate)委員，但任免之權則屬之莫氏，莫氏實亦異常注意此類重要職位。憲法規定中央黨部祕書長監督全國黨機關的運行，使能發揮法西斯主義的眞精神，其所以能眞正管理下級機關，在其具有委任權和主席權，並有一部分懲誡權，或爲初審性質，或爲上訴性質，此點以後再行討論。

法西斯黨領袖與中央黨部祕書長之關係，至稱重要，中央黨部祕書長對於所主持之各種效用，若不親自接洽，則不能有滿意之解決。中央黨部祕書長之任務，至爲繁重，若無超越的才能，則必難於勝任。中央黨部祕書長旣須躬親一切，則其聯絡民衆和黨員，不在擁護己身而在擁護莫氏。因此莫氏於選任中央黨部祕書長時，大抵尋覓有特殊行政能力之人選，足以主持中樞和各有之黨務，足以號召一切，同時在原則上與本身無甚出入，其能力和地位不能超過本人，致有取而代之危險。

法西斯主義發達初期中，莫氏極易尋求此類人選，蓋當時莫氏之地位超乎一切，其所委任之人員如巴爾玻(Balbo)，格蘭第(Grandi)儒宋里(Rossoni)之流，雖亦有相當聲望，究不能與己身相抗衡；其所委任之中央黨部祕書長比安克(Michele Bianchi)，杜銳帖(Augusta Turati)，斯乇銳恪(Achille Starace)輩於任職時雖亦有相當權位，其活動之主旨端在宣揚莫氏之政績，增高莫氏在國內之權威。

中央黨部幹事部

中央黨部祕書長擔任中央黨部幹事部之主席，幹事部由中央黨部副祕書長二人，行政祕書長(Administrative Secretary)一人和委員六人組織之。幹事部會議由中央黨部祕書長召集之，通常每月開會一次。莫氏可以自由召集特別會議，並自任主席，而與內政相關之各部部長，軍團總司令和業團部部長均可參加，其討論結果記載於會議錄上，通告各地方法西斯機關，並在報紙上公佈之。幹事部各委員類多在黨國各機關內擔任職務，例

如中央黨部副秘書長擔任法西斯最高會議和全國業團會議之委員，並任法西斯青年戰鬪員(Young Fascist Combattants) 之副司令，行政秘書則任大學事宜中央委員會之委員。至於中央黨部幹事部之意識權，及其宣傳工作詳情，以後再行討論。總之，中央黨部幹事部和秘書長可稱為法西斯黨之樞紐，與莫氏和法西斯最高會議至為接近，直接間接頗能影響全國政治。

中央黨部幹事部之六個普通委員，大抵由省黨部秘書長中所挑選，自一九三一年十二月以後，這六個普通委員於當選之後，繼續擔任省黨部秘書長，其目的在使此輩得以充分了解各省之生活和需要。他們在羅馬開會時期，可使中樞明瞭地方狀況和問題。中央黨部幹事部委員任職一年，莫氏和中央黨部和秘書長斯它銳格之目的，在避免黨變為官僚化。到了最近，委員年齡之最高者約四十五歲，其他年齡則較輕。此輩之任務亦甚繁，不時查察低級機關和低級人員之工作，分配有功人員之獎品，慰問死亡或受傷黨員之家庭，宣傳黨義，參加遊行，終日從事激昂與奮的生活。

全國黨秘書長大會(The National Council of the Party)

若得莫氏之同意，中央黨部秘書長可以召集全國和秘書長大會，由各省黨部秘書長組織之。中央黨部秘書長為全會主席，全會之主要效用，在研究黨的活動和狀況，討論應採取之政策。全會每年祇召集一次，因為中央黨部幹事部與地方法西斯領袖接觸之機會甚多，不須時時舉行全會。法西斯黨大抵利用全會為宣傳時期，因此輸

流在各地舉行，其目的在使各地得以瞻仰盛大會議之進行，各該地可與中樞發生密切關係。通常法西斯黨決定在何市舉行全會，該市法西斯黨員大抵引爲榮寵，鋪張揚厲，冀以得莫氏之青睞。

總報告大會(The Grand Report)

莫氏提出其總報告之大會，爲法西斯黨之最高機關，大會舉行無定期，以時局爲轉移。大會通常舉行於羅馬，法西斯最高會議，中央黨部幹事部，全國黨祕書長大會，和各省黨部幹事部之委員，以及法西斯團體之領袖，均可參加，人數約在千名左右。會員有來自窮鄉僻壤之區，值此盛會，得政府之優異招待，一覽首都之盛況，親聆莫氏之言論，引去後藉以眩耀鄉里。

省黨部祕書長和省黨部幹事部

省黨部祕書長和省黨部幹事均由中樞所選委，此輩雖有出席兩種全會（全國黨祕書大會和總報告大會）之權利，究不過爲中樞領袖之代行人，並爲中樞機關直接所成立，此輩既由莫氏所任免，故大抵與莫氏有密切關係，又中央黨部祕書長既爲此輩之直接高級官吏，乃不得不仰承其意旨而服從其命令。爲聯絡各省與中樞之關係起見，中央黨部祕書長大抵規定可以接見各省黨部祕書長之固定時間，若有緊急和嚴重事件，可以隨時接見。

省黨部祕書長管理全省地方黨部之活動，對於省內一切機關，可以行使政治性質的管理。所稱政治性質的管理，係指省黨部祕書長應設法避免行使行政經濟或宗教性質之干涉。省黨部祕書長與省內公共機關和重要

人員：如參衆兩院議員，省內軍團司令，至爲接近；省黨部祕書長爲業團事件委員會(Inter Syndical Committee)的主席，因能與工商各種活動相接觸，省黨部祕書長亦爲職業局之行政委員會的主席，如此不特使之與勞工問題發生關係，並以藉以實行優待黨員的辦法，使法西斯黨員享有職業優先權，依次以及合法承認之工會份子。省黨部祕書長亦爲省內慈善機關之主席，至此須知法西斯黨所以能實現其政治使命，其有賴於各種慈善事業者，實非淺鮮。省黨部祕書長既復主持省內業餘活動事宜，因能管理各種文化和運動上各種活動，使一切參加此類活動之人士，不得不受黨的支配。省黨部祕書長亦爲省幹事部之召集人，每月至少必須召集一次；又每年必須召集各市黨部祕書長，舉行一次會議，省黨部祕書長在大會中報告省內和黨內各種概況，甚或述及國家問題。省黨部祕書長大抵親身編輯黨報（多爲週刊）有時並不親自主持，祇加以相當的監督而已。

省黨部祕書長自行保管省市黨部之黨員名册和各種公文案件，這當然是一種重要效用。省黨部祕書長對於中樞負有重大責任，不特黨部本身之安危，繫於黨員之收拒，而會費之徵收和職位之支配，大抵根據入會時期之長短，並且黨員名册和黨證之假造，亦時有所聞；黨員於一九二二年以前入黨者爲數固多，而於一九二二年以後入黨者亦復不少，黨員入會首須在地方黨部請求，亦由地方黨部加以審查，而黨證之頒發，則由省黨部祕書長獨自負責。

省黨部幹事部爲省黨祕書長之議事機關，參加黨的懲誡程序，此點稍後卽行說明；省黨部祕書長可將各部

分工作，分配由各幹事部委員擔任之。

省黨部祕書長多爲青年人員，年齡自三十以至四十不等，大抵爲中上各級人民，受有大學教育，其先前職業或爲律師，工程師，報界人員，或爲政客，工作若有成績，可擢升爲中央黨部幹事部委員，或爲中央黨部之調查員，或任業團祕書長，以後或可被委爲市長或行政長。

地方黨部(Local Fasci)

黨憲第二條以法西斯黨爲由戰鬭者團體(Fasci di Combattimento)所組織，聯省而成總部。根據這種敍述，恍若前此黨部之組織，係以地方團體爲單位，自由聯合而成爲總體。不過聯體字樣雖然照常應用，實際地方單位絕無自由之可言，不得中央黨部祕書長之同意，地方黨員不得自行組織黨部，或解散黨部；省黨部祕書長可以自由將地方黨部聯合而成爲區域的組織；地方黨部祕書由省黨部祕書長委任之，地方黨部幹事部委員五人，由地方黨部祕書建議，而由黨部祕書長委任之。至一九三四年七月，爲求深入地方起見，中央黨部祕書長通令各省黨部祕書長，就地方黨部和區域黨部之中，成立區分部(Sectors)。區分部可再分爲里分部(Nuclei)，是以各街道爲單位，或聯合幾個街道，而成爲一個單位。

同年中央黨部幹事部議決：中央黨部祕書長得以解散地方黨部幹事部，委派委員一人，代爲臨時主持一切。該部認爲地方黨部內有嚴重紛擾時，可採取此種手段。

地方黨部祕書之首要職責，在能了解各個黨員前此之政治和道德行爲，以及生活的方式，並且在普通行爲之中，是否表現法西斯主義的精神，必要時可將不能實現職責之黨員，報告省黨部祕書長。地方黨部祕書負責保持地方黨員名册，每年召集區域內法西斯黨員開會，報告本年度施政計劃，黨員可以提出討論。此後至少尙可召集一次，提出第二次報告。凡有地方黨部之處，同時組有婦女部和青年戰鬭團部。

軍團(The Militia)

法西斯黨部領袖深知：軍團爲維持政權之重要工具，對於軍團人選至爲審愼，非極端可靠之黨員不能入選。團員大抵就二十歲法西斯青年中選出之，此輩在政治上和奮鬭上必絕對可靠。在全國總動員或局部動員時期，軍團則歸併於正式海陸軍內，其主要目的在保障法西斯政府。

軍團分爲兩大類：普通軍團與特別軍團。前者佔全部百分之九十五，不支薪給，即服裝和軍械亦係自備。此輩爲國服務，大抵出於擁護莫氏之信念，其服務和訓練多在業餘之暇，或在休假時期，根據勞工立法，工人每年皆有一固定假期。軍事訓練大抵由正式軍隊之退伍軍官主持之，此外尙有爲軍隊而設之特殊學程，以及法西斯文化學院之工作，以爲軍團之民事訓練，政府之軍政機關亦特別注意軍團。

以軍事組織言，最低單位爲排(Squadre)，爲地方單位，人數自二十名以至五十名不等。四排爲一團(Century)，由團長(Captain)一人統率之。四團成爲一師(Cohort)，由師長(Senior)一人統率之。三師至九師成爲

一軍(Legion)由軍長(Consul)一人統率之。不過這種編制，可以根據各地情形變更之。

在和平時期，軍團之主要效用，在制止一切反政府的活動，主持自十八以至二十歲人民之軍事訓練。因一九三〇年法律規定：人民有服強迫兵役之義務，黨領袖可以隨時召集軍團，以維持治安，舉行閱兵或遊行，練習屯兵和操演，後者大抵於星期日或於休假日舉行之，團員佩帶來復鎗和刀戟，各大隊輔以機關鎗隊。此類操演通常就地實行，有時亦舉行大規模的演習。在有公共災難時期：如水患，地震，火災之類，政府亦可調遣軍團，協助救災。政府視此種調遣爲軍事動員，被徵團員不可規避，業主不得阻止；團員因服務期久，或因有特殊建樹，而得有勛章者，頗不乏人。

政府可以維持公共治安之名義，而擁護其政權，局部動員可由內政部長，軍團總司令，行政長下令舉行之，在無其他政治，或軍事機關之區域中，市長亦得令行之；但全國總動員則祇有政府領袖可以令行之。

軍團既負維護法西斯政府之重責，因亦享受種種特權。例如團員可得免費醫病，失業時期，或女子過多，可以領取補助金，團員之遺族可得獎學金。補助金或由富有團員所捐輸，或由團外人員所濟助。常備軍團人員約計八千名，其薪給則由國家擔任之，根據一九三一年度之報告，是年全國軍團之經費，約計一萬萬二百萬里拉。

軍團不特維持公共治安，並主持空防，禁止越界入境。又有一部分團員，曾經編入正式軍隊，而成爲利比亞軍團(Libyan Legion)。

特別軍團則有正式薪給，而分派於適當政府機關內服務，主要者則有鐵道，港口，森林，郵電，國界各種軍團。此類人員實際爲法西斯黨之調查員，例如在鐵道上服務之軍團，則嚴防盜竊並查禁旅客損害座位和行李架在嚴重時期內，特別注意交通路線，使之不致中斷，並且在其任務領域之內，可以行使警察權。

至一九三四年，義大利約有團員四十五萬名，僅及全部黨員四分之一。政府選擇可靠的戰士，團員之體格須能合格，須能絕對服從，尤須能犧牲一切，以維護法西斯政府。軍團之紀律較嚴於一般黨部，對於逃亡和規避之團員，可以治罪。

黨員的徵集

人民如欲加入法西斯黨，先向地方黨部請求，由地方黨部調查其過去生活狀況，而遴准與否，則取決於省黨部祕書長。黨憲未曾規定收納黨員之原則，其中僅有二條涉及此點，第十四條規定：四月二十一日爲法西斯黨徵收黨員之時期，各級循序升級，法西斯黨青年因而入黨。第三十條規定黨部對於參戰受有重傷，或爲法西斯主義奮鬬以致受傷之人員，對於死亡黨員之家族，以及育養子女七人以上之家長，均應給予黨證，以昭激勸。

自法西斯黨成立時期，以至一九二四年，爲擴張其權力起見，盡量招收黨員。黨員入黨之條件各地不同，地方領袖之政策，在設法增收黨員。至一九二三年年終，法西斯最高會議議定：法西斯黨應注意黨員之品質方面，期以增高政治和道德上之效率。不良份子應予拒絕，對於願意協助改造國家生活之人員，則歡迎其加入。一九二四年

和一九二五年初期之事件，使莫氏和其他領袖對於背叛法西斯理想之份子，大加申斥，自此黨領袖不復鼓勵各省黨部多收黨員，並令其肅清不適當的份子，尤須注意新黨的錄收。

至一九二五年年終，領袖下令暫時停止錄收黨員。至一九二六年一月，法西斯最高會議擬訂：關於錄收黨員上之普通規程，申述法西斯運動已達最重要之時期，入黨變爲特權，此後不可濫收，惟有功績和能力之人員始可收納。自馬體俄帖事件發生以後，尤須注意入黨人員之品格，自此黨員入黨，須有正式文件而能證明前此個人行爲之善良，但在這個時期，普通成年人民仍可要求加入。至一九二七年，黨員人數幾達百萬，是年曾有一次淸黨運動，內有地方領袖二千名，黨員三萬名，被認爲不良份子，而受開除黨籍之處分。

到了現在法西斯黨重要領袖認爲：對於黨員的錄取，可以特別嚴格，以黨員人數言，此時已達飽滿時期，過多非特無益，適足貽禍。因此決定禁止招收新黨員，而以法西斯青年爲預備黨員，適當份子可以升爲黨員。此時法西斯青年之低級組織，稱爲幼童團(Balila)，約略少於五十萬名，其高級組織爲前進團(Avanguardisti)，則略多於二十萬名。直至一九三〇年，高級組織份子於十八歲時卽可入黨，自一九三〇年成立一種新組織，稱爲法西斯青年團(Young Fascists)以後，高級組織份子尙須加入青年團至二十一歲時始能入黨。

在淸黨時期中，停止收納黨員，直至一九三二年十月爲止，是時爲法西斯黨進軍羅馬之十週年紀念日，爲表示恩典起見，特准報名入黨，當時報名者約有百萬之多，後經多次挑選，總計收納黨員五十萬名。現任法西斯黨祕

書長馬皮加帖(Arturs Marpicati)宣稱：莫氏所以決定重復招收黨員，不在收納觀望派，而在歡迎忠實派，非有增加員額之需要，實爲政治上的策略，不在取得一般人之贊同，在能得多數賢能之參加，使黨內有新生命，法西斯黨變爲民衆政黨。自此以後，惟有法西斯黨青年團體之份子始能入黨，是有固定的來源。

關於停收黨員，和開放黨禁一事，樊洛(Finer)氏認爲：在義大利有兩派意見：慷慨派和忌嫉派。慷慨派以爲法西斯政府業經穩固，無傾覆之危險，接受志願加入之份子，絕無可慮。莫氏既主接近民衆，因此該黨應使義大利法西斯化，不能使黨成爲特殊階級。忌嫉派則主減少黨員，使黨內僅有極端忠實之男女黨員，不惜犧牲一切，以維護法西斯政府。通常極端信仰主義的人甚少，若能維持少數人之特權，則少數派必自以爲特權階級，而努力擁護其特權，同時設法實現其職責。現黨員既達百萬以上，投機份子已衆，此輩祗求入黨，固不知法西斯主義之眞諦。不過，兩派主張雖各不同，而於職位分配上意見則屬一致，均認先入黨者應有優先權。法西黨憲第六條明白規定：一切職位首須授與於曾爲法西斯革命奮鬪和服務之黑衫軍，以及起於法西斯青年組織之法西斯黨員。

根據總部之正式報告，至一九三四年十二月八日，法西斯黨成年男黨員約計一百八十五萬之多，此外尙有附屬於法西斯黨之各種團體，玆表列於下：

大學內法西斯團體	六六、九三四
法西斯青年團（一八至二一）	六五七、六一三

法西斯學校聯合會

初級	一〇〇、五八一
中學	二四、三〇五
大學教授	二、五六八
大學助教	二、〇九九
美術和圖書館	一、三五一

法西斯各種聯合會

文官人員	一三〇、七六〇
鐵路人員	一二五、三八六
郵政電話電報人員	七四、八五九
國營事業	七〇、八九〇
退職官吏	一五一、四九一
業餘聯合會	二、一〇八、二二七
海軍人員	四一、八二七

運動會員　　　六二二、五五九（一九三三年）

當然一個人民可爲兩個或兩個以上團體的會員，如法西斯黨和文官聯合會，卽其例也。此外亦有多數團體之會員尙未入黨，如業餘聯合會會員是也。

義大利全國選民約僅一千萬，而法西斯黨員已達一百八十五萬名。組織人員深知並非一切黨員均屬可靠。自二十一至二十七歲的青年，由法西斯青年團體升爲黨員者，當在百萬以下，此輩入黨似無嚴格限制，除少數極端不良份子被拒以外，其他大抵可以領得黨證。當然，凡曾加入法西斯黨者，均曾經受相當訓練，充滿法西斯思想，並能服從領導。

此外尙有一點頗堪注意，到了最近，一切二十一歲的青年，大抵入黨，入黨人員以工人份子佔多數，自一九三四年起，每年大約四十萬名。此後法西斯黨員多數必爲工人份子，中上階級勢必由大學各組或因財富和權勢而取得黨內中上各級職位，始能維持其優越地位。除非資產階級以己身爲法西斯黨員，自願將財產委之於社會；除非羣衆因法西斯黨員的地位，而願替社會工作，並效忠於社會，則階級鬬爭勢必復現於法西斯黨內。

其他九十萬黨員之中，多數爲中上階級人民，眞正工業和農業工人約計二十五萬名，法西斯黨內中上階級份子所以如此之多，因爲義大利社會中中產人士數目原屬不少，如獨立手工業、商店、小工廠、自耕農、教士和文官人員之類，均屬中產階級。

人民所以願意入黨蓋有利益在焉。例如黨員可以享受政治特權如言論和述作之權利黨員可以利用地方機關，政治組織，中央部院，和經濟團體如業團之類，而取得私人利益。人民入黨後，可以參加各種文化活動和各項運動，可以請求獎學金和慈善救濟，因此類事業均在法西斯黨管理之下。以自由職業言，黨員亦得有種種便利，非黨員則於進行上處處感受困難。亦有若干人民異常傾慕莫氏之爲人，自願供其驅使。有些政策對於有些人民可以發生直接經濟利益，因能得其贊助。此外政府尚有多種職位，可以自由支配於黨員。除極少數爲純粹義務性質外，多數職位皆有固定薪俸。在原則上市長和行政長爲無給職，但可領取補助費，純粹黨務人員則由黨經費支付之。

部院（莫氏自兼數部 內有較低職位）	20
衆議員	400
參議員	450
中央黨部	1
中央幹事部	5
省秘書長	93
省幹事部	700
總部和各省支部人員	數百人
地方法西斯機關	7000＋
法西斯幹事部	35000＋
文官人員 地方政府人員	900,000
市長和副市長	14000
行政長	93
省行政委員	1600
僱主和傭工聯合會 自由職業和藝術家會聯合會	各個團體聘請職員若干名
法西斯民團軍官	37,000
常備軍團	8,000
國有事業附設之軍團	12,000
半公半私之機關	數千人

法西斯黨於每年四月二十一日徵收黨員，是時幼童團（八至十四歲，）前進團（十四至十八歲，）法西斯大學青年，法西斯青年（十八至二十一歲）排列成隊，軍團亦派員參加。幼童團省主席將升入法西斯青年團之前進團員名單，呈繳於省黨部祕書長，省黨部祕書長以軍團指揮之地位，提出可以升入軍團之法西斯青年團員名單，服務期滿之前進團員，可得法西斯青年團之徽章，其他各組亦如儀升級。由黑衫軍團員授予法西斯青年團員來復鎗一枝，法西斯青年團員授予前進團員領帶一條，禮畢團員互相擁抱，並高聲歡呼，對莫氏表示其崇敬之意。

黨經費和慈善救濟

法西斯黨之經費，得之於證章費黨費。黨員入黨，須繳納黨費里拉五枚，始能領取黨證和徽章。黨員所納常年黨費多寡不一，以入黨時期先後而不同，入黨愈早則所納黨費愈低，自十五以至四十五里拉不等；此外地方祕書長與省祕書長磋商後，可以根據各黨員之收入，而定其應納之黨費；又該黨有時下令徵收全黨黨員百分之一的收入，以供黨的支用；富有黨員所納甚重。各個黨員之實際收入，為黨祕書長所深知，必須繳納黨機關所擬定之成數，拒絕和規避者雖不乏其人，而因此被逐者實繁有徒。資產農民必須徵納穀糧，僱主則須僱用工人若干名，工資通常較低於合法的規定。總計該黨每年所收黨費約計六千萬里拉，而對於該黨慈善事業方面之捐助，在一九三三年竟達一萬萬四千萬里拉之鉅，其中金錢救濟八百萬里拉，醫藥救濟約一百二十餘萬里拉，所施生熟食品幾

達一萬萬二千里拉，此外尚有牛奶煤炭木柴以及他種物品之施放。通常黨部一經議決籌措經費，則黨員紛至黨部捐輸，恍若出於自動一般。一切金錢和物品上之捐助，均在黨救濟局支配之下，而由省和地方機關辦理之，主持者多爲女黨員。法西斯黨對於慈善工作，大抵廣事宣傳，一切捐助恍若直接供獻於黨魁，再由黨魁分撥於各市。

黨的紀律

黨員之第一要義，在能服從黨魁，必要時須能爲法西斯革命而奮鬥，這也是必須服從黨魁。因此黨魁之一言一行，每爲一般黨員之矜式，而莫氏所著法西斯主義之社會和政治教義，遂亦羅列於黨憲之中。

黨員既須服從紀律，則違背黨綱者，自須加以相當處分，一九三二年黨憲列舉各種刑罰和懲誡程序，但未能規定各種罪犯所應得之刑罰，凡此均由總部所規定，交由各省秘書長和各省幹事部執行之。黨憲概略的伸述：法西斯黨員若因不守紀律，或缺乏法西斯精神，而不克盡其職責，則應受懲誡，法西斯黨所施行之刑罰，計有下列五種：（一）訓誡，（二）臨時停止黨權（自一月以至一年），（三）無期停止黨權，（四）撤銷黨證，（五）開除黨籍。前三種刑罰適用於可以悔過和改正之過失，根據黨憲第二十三條，凡被停止黨權之黨員，必須停止一切政治活動，不得享受黨權，並須交回其黨證和徽章。黨員若犯有重大過惡，或根本缺乏法西斯黨員之精神，則可受撤銷黨證之處分。若背叛法西斯主義，或犯有不名譽之重大罪惡而受有法庭之判決，則可被開除黨籍。當然開除黨籍是一種重大的處分，有時可繼之以放逐的處分，阿品萊帖（Arpinati）於一九三四年卽受有此種處分。卽或不

然，黨員於開除黨籍之後，不復能隨意參加公共生活，損失自然甚大。

懲誡機關　法西斯黨既定有各種刑罰，則必有執行此類刑罰的機關。在地方法西斯機關之內，常常有非正式的勸誡和申斥，並有鞭打情事。實際第一級懲誡機關則為省當局，省黨部祕書長委任省懲誡委員會，委員五人，由省黨部幹事部以外之人員擔任之，其目的在使司法效用與黨的政治和行政部分分開。省黨部副祕書長擔任委員會主席，委員會可以自由施行前三種刑罰。若討論結果必須實行後兩種刑罰，委員會可將該類公文呈報省黨部祕書長，省黨部祕書長可以自行決定實行第四種刑罰。省黨部祕書長若以該類條件應受開除黨籍之處分，則即呈報中央黨部祕書長，中央黨部祕書長可以根據省黨部祕書長之建議，而決定開除黨籍與否；或自行決定之。

在此類省機關之上，尚有全國懲誡法院(National Court of Discipline)一所，以中央黨部副祕書長為主席，即由中央黨部副祕書長，中央黨部幹事部委員二人及祕書一人組織之，後者均由中央黨部祕書長委任之。此院所審訊之案件，以中央黨部祕書長認為有特別考究之必要者為限，審訊後報告中央黨部祕書長，聽候解決。例如一切有受開除黨籍之案件，均須呈報中央黨部祕書長，由祕書長提交懲誡法院，再由法院提出報告；關於第四種處分，省黨部祕書長可以呈訴於中央黨部祕書長；關於第五種處分，被告人員可以一度上訴，上訴機關即由中央黨部祕書長和懲誡法院組織之。此種上訴不能以規程是否適當，判決是否合理為根據，必有新事實和新證據

發現足以證明審訊上之錯誤，並由黨魁下令，始可舉行省黨部秘書長亦爲省懲誡委員會之上訴機關」參衆兩院議員祇能受中央黨部秘書長之處分至於軍團人員以及工會和合作社等類機關之主任人員，若須受懲誡的處分，則須召集各該機關之代表人員參加懲誡的程序。軍團對於應受懲誡之本團人員，尙須另行決定處置辦法。

黨員間的接觸

地方法西斯機關和省法西斯機關，每年舉行年會一二次，在少數集會中黨員參加討論問題，在多數集會中，黨員不過藉以向莫氏表示其忠心，所稱討論黨務，僅有其名而已。

在採取集權制之國家中，機關間須能有密切的聯絡，上下始不致於隔閡。義大利省黨部秘書長不時前往羅馬，與政府和黨部相接洽，或請示機宜，或提出報告。地方遇有疑難問題，凡非省秘書長所能獨自解決，則馳往羅馬，請示當局。即無重大事件，亦常藉故進見當局，期以得其寵幸。

至一九三四年秋季，法西斯黨採取兩種新政策：（一）將現任省黨部秘書長，短期互調，使能了解義大利他部之實際狀況和特殊問題。（二）使成績優良之大學生，（年齡自二十三歲至二十五歲）受一年特殊訓練後，派往省秘書處練習一年，先派赴小省服務，逐漸升至大省服務，或在黨政機關和棄團內工作。

非特地方官吏不時前往羅馬接洽，黨政機關亦隨時派員前往各地調查。省政府機關不時派員審查地方服

目，幹事部及其所派代表，有時馳往各地視察。在最近數年內，中央黨部秘書長可以隨時派遣人員，前往各地調查，不預先通告。有時中央官吏隨時前往地方或省法西斯機關，查詢各該機關之工作，問題，組織，和人員之類。

法西斯黨提倡學科和體育競賽，並發給獎品。給獎時黨市領袖和工會人員大抵參加，通常由秘書長主席，在特殊情形之下，可令優勝人員前往羅馬，接受獎品，有時且由莫氏親自給獎。法西斯黨時時舉行展覽會和各種典禮，以壯觀瞻；每年十月二十八日爲進軍羅馬之紀念日，十一月四日爲義大利在比爾夫(The Piave)河上勝利之紀念日，十一月十一日爲國王之生辰，法西斯派每大事慶祝，藉以轉移一般人之視聽。

法西斯黨之青年組織

在法西斯主義運動之初期中，領袖人員極端注意青年份子，其目的在增大黨的力量。既得政權以後，刻意組織前進團和幼童團，以爲黨之一部份。至一九二四年三月，法西斯黨最高會議詳細討論這個問題，伏銳第(Freddi)提出報告，稱前進團爲法西斯主義之最忠實和最純潔的預備集團，應與法西斯黨共同存在；莫氏亦以訓導青年的工作至關重要，主張以全部黨的力量來維護這種組織。並於一九二六年四月通過法律，成立國家幼童館，(Institute of the National Balilla)變爲政府的合法機關，就各地設立分館，藉以管理全國兒童。這個幼童館原爲半獨立的機關，附設於內政部，至一九二九年變爲教育部之附屬機關，但自有主席，主席即爲該部副部長。自一九二三年以後，體操原由特別機關管理之，至是始由教育部屬下之幼童館主持之。該館之主要目的，雖在訓練

法西斯黨員，實已變爲全國教育系統中之一部。

幼童館之工作在訓練十八歲之兒童。自一九三〇年以後，一切自十八歲以至二十歲之青年，統由法西斯青年團訓練之。凡曾加入青年組織之二十一歲以上青年，則由黨部接受之。自八歲至十四歲之兒童，組爲各級幼童團，自十四歲以至十八歲之兒童，則組爲各級前進團。

法西斯黨取得政權以後，特別注重黨化兒童之工作，並且壟斷此項工作。除在政府所可容許之條件下，宗教學程仍由教士擔任外，禁止任何機關主持此項工作。在一九三二年，此項工作所需教導人員，約計五萬名，醫生三千五百名，教士二千名。訓練之目的，在發揮同僚精神，灌輸服從思想，養成守秩序的精神，並使黨部宗教化，使一般黨員尊莫氏如天神，侮慢莫氏之言行，恍若大逆不道。

前進團　法西斯黨極端注意幼童團和前進團之紀律，前進團所受之軍事訓練，較之幼童團，較爲嚴格，此處先述前進團應受之訓練。第一步訓練在使團員服從高級人員，第一級長官爲排長，由團員所互選，團員應認排長爲同志，接受其勸告，奉爲表率。敬禮和制服亦應遵守固定的規程。法西斯黨若下令舉行慶祝，團員均須參加，有時亦可參加軍隊之閱兵和遊行。軍事訓練由軍官主持之，講演、操演、行軍、救護、衛生、軍械的表演，來復槍和機關槍的使用，應有盡有。

幼童館　幼童館之目的在就各市區中設立幼童俱樂部（Casa Balilla），這種計劃卽將整個實現。幼童俱

樂部爲地方之唯一合法青年組織，擔任訓練地方兒童之全責。幼童團員亦受有軍事訓練，雖不逮前進團所受之嚴格，其目的則完全相同。

幼童加入幼童團，全屬自動，政府並不強迫兒童加入，且須得父母或監護人之許可後，始能加入。地方組織人員通常由學校教師擔任，並就各校設立辦公處，主持註册和訓練事宜。

據最近數年之統計，幼童和前進團員之人數逐年增加，參看下表，可知其詳。

機關名稱	一九二九年十二月	一九三〇年十二月	一九三一年十二月	一九三二年十月	一九三三年十月	一九三一年四月人口統計
幼童團	八五六、八一四	九八一、九四七	一、四三〇、四〇三	一、四二七、三一八	一、五五九、一〇六	二、二五二、三三一
前進團	三四四、八四四	三七一、五二九	四三九、八七一	四一〇、二三九	四四二、二二三	一、四九八、四三八

根據此表，加入幼童團體之兒童，僅及全數之半，青年女工既無參加運動之時間，亦無參加之興趣，富有及中等階級兒童參加者較多。

表所列參加之人數，能否代表主義上的信仰，殊爲問題。以法律言，參加與否，純爲自願，但有下列各種原因，使幼童有不得不參加之勢：（一）法西斯派教師之努力，因教師大抵爲法西斯教師聯合會之會員，除負有普通黨員之職責外，倘負有維護法西斯邦國之特殊責任。前進團員雖由軍團組織之，而幼童員則受教師之管理，教師對

於兒童生活上影響之大，不啻可喻。（二）加入爲團員者，可以享受多種利益，例如幼童組織備有多數奬學金和奬品，設有奬學金和奬品之團體，事先必須通告幼童組織，政府並訂有各種規程，使此類團體承認團員爲有優先權。貧苦團員可得食品衣服和書籍上的救濟，主管人員復組織旅行，郊外集會，以及有文化意味之參觀，或全然免費，或大行減費，並設有美術業藝農業泅水航行航空各項學校，使團員可以隨意加入學習。幼兒若能遵守黨綱，升任領袖，頗有享受此類利益之機會，並能植未來事業之基礎。有此種種原因，多數兒童當然樂意加入，多數家長亦可容許其加入。

幼女和婦女　前此法西斯黨組織幼女和婦女各組，以爲幼童團之平行機關，至一九三〇年，此類機關始歸併於幼童館，亦分爲兩組：一爲自六歲至十四歲之幼女，一爲十四歲以上之青年女子。此類組織遍及於義大利全境，由法西斯婦女黨員主持之。主管人員多爲教師，或爲富有婦女，大抵曾在奧微托（Orvieto）學校受有特別訓練。這種組織之目的，不在訓練戰士，而在訓練良好母親和教師，使能養育優良子女，將來可以爲法西斯邦國效命。婦女所應受之教育，可分爲四大類：民事，家事，法西斯文化，和體育是也。以普通性質言，與幼童所受之教育，大致相同。

幼童團員年納黨費里拉五枚，全年約計一千五百萬枚；政府協助三千萬枚，此外尚有黨員和願意入黨人員之樂意捐，如土地房屋傢具圖書制服旗幟之類；此類捐助之數量，經濟危機之前後，頗不相同。

觀此類青年組織之性質和工作，可知其富有嚴格軍事目的，莫氏於歷次講演詞中固已明白表示。不過，這類青年團體亦爲社會服務機關，可以協助多數工人之教育，改進工人之體格，直接均有存在之義意。

仔狼團(Wolf Cubs)法西斯黨最後成立仔狼團，以教育自六歲至八歲之孩提。莫氏於一九三四年十一月三日宣稱新組織之任務，應屬遊戲性質，適於稚子之髫齡。團員所受訓練大抵爲粗淺遊戲，簡易體操，安閑散步之類；貧苦和患病團員，可得特別的救濟。

法西斯青年團　自六歲以至十八歲之義團孩提，均在法西斯黨和政府統制之下。中央黨部秘書長宣稱：對於自十八歲至二十一歲之間的青年，有增訂新規程之必要。莫氏認爲階段間之遞升，不能完全依據年齡之增高，應注意其主義上的信仰，和對於政府的服務。法西斯青年團之法例，冠以信仰服從奮鬪各種字樣，一般人以爲此種意念始於莫氏，藉以維持繼續革命的精神。法西斯青年團的組織，其目的在使青年團員經過道德精神和軍事教育，以養成良好的黨員和軍人。青年團員若爲良好份子，則於二十一歲時可得法西斯黨的黨證；若爲極端可靠份子，則可變爲軍團團員。當然份子有無價值，以是否樂意服從紀律爲標準。

法西斯青年團員必須服從高級人員，實現相關的職責。團員若不服從命令，若不能實現其職責，在道德上和政治上若有不良行爲者，可被開除黨籍；若有叛黨行爲，或犯有重大罪惡，則不復能參加公共生活。青年團員在特別時期，須著制服，須實行古羅馬的敬禮方式，並須參加一切法西斯黨的典禮和閱兵。

法西斯青年團員須不時參加會議，練習體操運動，和初步軍事訓練，實行打靶練習，習駕足踏車和汽車，並練習騎馬，居山區中則練習爬山和雪車，居海濱則研究科學和海軍戰術。此類演習和講演之目的，一方面使青年團員在身心上適於奮鬭，一方面使之樂意擁護法西斯政府。

義大利自十八至二十一歲之青年，約計一百二十五萬名，而青年法西斯團員則僅約六十六萬名，法西斯大學青年團員六萬七千名，可知在這種年齡以內之青年，加入者僅及半數。有些青年因體格行為和政治關係，為主管機關所拒絕；有些因職業關係，而為宣傳所不能及；有些為時間所限制，而不暇參加；有些因漠不關心，而未曾加入；有些因厭惡其政治目的，而不願參加。

法西斯大學青年團員　法西斯黨組織各級大學學生團體（自十八歲以上）和研究員團體（在二十八歲以下）各級大學學生團體多由前進團員所升入，研究員團體則由各級大學學生所升入。此類團體由中央黨部祕書長直接管理之。法西斯大學青年團設祕書長一人，由省黨部祕書長根據大學校長之意見提名，再由中央黨部祕書長委任之。法西斯大學青年團祕書長提名幹事部人員，而由省黨部祕書長委任之。

法西斯黨異常注意大學份子，以為黨綱之傳播和廣續以及將來黨國之重心，胥有賴於現今之大學。法西斯黨所以特別注意大學份子，不特因為他們是黨國希望之所在，並且因為大學生要求他們在社會上的地位，要求生活權威和職業，所以法西斯政府和大學雙方利益是互相關連的。莫氏認為書籍和來復鎗，可以造成良好法西

斯黨員。

當然，法西斯大學團體可爲法西斯主義之大本營，同時則爲該黨在服從上之弱點，因爲大學學生知道如何思想，能時時利用圖書館，領袖們且不能禁止其發表意見。莫氏深知今後欲使大學份子效忠於黨，勢不得不多設獎學金，奬品，和免費旅行，並須多多給予位置，以資籠絡。

法西斯文化館(Institutes of Fascist Culture) 法西斯黨取得政權以後，全國分爲兩大學派，擁護政府派領袖爲任體利氏(Gentile)，反對政府派領袖則爲克儒格氏 (Croce)。當時法西斯領袖認爲該黨急須擬定黨綱，故於一九二五年三月在波郎拉 (Bologna) 所舉行之法西斯黨代表黨大會中，主張成立法西斯文化館。總館於一九二五年在羅馬成立，並就重要城市中設立分館，其目的在使全義人民和世界各國了解：法西斯主義不爲反動的活動，不僅在遏止過激主義之蔓延，自有其特殊的觀點，並爲一種進步的運動。

參考書

J. S. Barnes, The Universal Aspects of Fascism. 1927.

E. V. Beckerath, Wesen und Werder des fascistischen Staates. 1927.

E. V. Beckerath, "Idee ŭ Wirklichkeit im Fascismus," Schmoller Jahr buch, 1928

L. Bernhard, Das System Mussolini. 1926.

M. Bonn, The Crisis of European Democracy. 1925.

C. Bornhak, Das italianische Staatsrecht des Fascismus. 1934.

P. Chimienti, Manuale di diritts Constituzionale fascista. 1934.

W. Y. Eliott, The Pragmatic Revolt in Politics. 1928.

W. Elwin, Fascism at Work. 1934.

E. Eschmann, Der fascistische Staat in Italien. 1930.

F. Ferrari, Le régime fasciste Italien. 1928.

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

G. Gentile, The Philosophic Basis of Fascism," Foreign Affairs. Jan., 1928.

C. Gini, "The Scientific Basis of Fascism." Political Science Quarterly, March, 1927.

E. W. Hullinger, The New Fascist State. 1928.

B. king, Fascism & Italy. 1931.

G. Lumbroso, La Crisi del Fascismo. 1925.

W. H. H. Macartney, "The Law on the Fascist Grand Council," Fortnightly Review

Jan,, 1929.

J. W. Mannhardt, Der Fascismus. 1925.

J. Marschak," Der korporative und der hierarckische Gedanke im Fascismus," Archiv für Sozial wissenschaft, 1924 S. 695; 1925, S. 81.

G. Matteotti, The Fascisti Exposed (E. W. Dickes trans.) I. L. P. 1924.

F. Nitti, Bolshevism, Fascism & Democracy, 1926.

C. Puchitti, Il Fascismo Scientifico, 1926.

A. Robertson, Mussolini & the Italy 1929.

M. Rocca, Idee sul Fascismo, 1924.

A. Rocco, La Tramsformazione dello Stato, 1927.

A. Rocco, The Political Doctrine of Fascism, 1926.

G. Salvemini, The Fascist Dictatorship in Italy, 1927.

G. Salvemini, "The Grand Council of Fascism," Foreign Affairs, July, 1929.

C. Schmidt, "Wesen und Werden des fascistischen Staates," Schmoller Jahrbuch, Feb.,

1929.

H. N. Schneider, Making the Fascist State. 1928.

C. Sforza, Makers of Modern Europe, 1930.

L. Sturzo, Italy & Fascismo, 1926.

S. Trentin, L'Aventure Italienne, 1928.

L. Villari, The Fascist Movement, 1926.

Mussolini.

A. Beltramelli, L' Uomo Nuovo, 1923.

H. Finer, Mussolini's Italy, 1935.

H. J. Laski, "Machiavelli and Mussolini," Foreign Affairs, Sept., 1923.

B. Mussolini, My Autobiography. 1928.

R. de Nolva, "Mussolini, Disciple of Nietzsche," Mercure de France.

M. Sarfatti, Life of Mussolini. 1925.

P. Winner, "Mussolini, a Character Study," Current History, July, 1928.

第三章　政府組織

第一節　憲法與國王

義國憲法始於一八四八年，是年國王阿包滌(Charles Abert)頒佈自由憲章，不過這究是整個憲法之一部分，後復由國會議案，國王諭令，法院判決和政府設施，而大加擴充。

義王(King of Sardinia-Piedmont)於一八四八年向大臣宣言，著意於憲法上的改良，委任委員會，起草憲法，並於三月四日正式公佈。該項法律總計八十四條，略及國王之地位，公民之權利和義務，參衆兩院之權力，並及大臣法院以及其他各項事實，各項條款大抵空泛。此項法律由專制君主授與人民，以爲統一自由義大利的基礎。不幸比得門(Piedmont)因欲解除北義大利之外人統制，而爲奧國所戰敗，阿包滌且被逼退位。新王愛曼盧(Victor Emmanuel)年少有爲，雖受外強之壓迫，竟能採用前王之自由憲章，而爲人民所愛戴。

自由憲章後爲國會大加擴充，至加富洱和克銳斯皮時期，以之爲反抗君主專制之保障，而不爲民治進程之障礙。例如憲法上所稱大臣應負責，原意是服從國王，而在加氏當政之下，政府之設施則向國會負其責任，是不啻

採取英制。自一八四八年以後，在民治潮流之下，政府不特向國會負責，更進而向輿論負責。

自由憲章未曾記載憲法修正方法，當然此項憲章非必不能修正，但祇得以普通國會法例，或不明顯的政治慣例以修正之。憲法亦無解散國會重新選舉之規定，至一九一九年，衆院議決採用比例代表制。

自法西斯派當政以後，憲法上的實施頗有變更，一般人咸覺憲法有變更之必要。法西斯派既經吸收國家主義派的理論，已變爲君主派，國王雖不過一種標記，究極有用。自一九二四年社會主義派首領馬體俄帖被暗殺後，法西斯黨執行機關委任委員會，以修正憲法。委員十五人，除考鋭底尼（Corradini）爲極端國家主義派外，其他委員之政見多屬和緩，其中主要人物爲國家主義派諾可（Rocco）和法西斯工會運動領袖儒宋尼（Rossoni），任體利（Gentile）任主席，氏於一九二二年始變爲法西斯派。

此種委員會既不由國會議案所成立，亦不由皇室命令所委任，而爲法西斯黨所成立，以研究憲法，並提出建議，使立法和執行機關可以適合現存政治制度。更欲利用憲法條例，以管理報紙銀行和祕密結社；並規定工會之地位，以及工會與國家之關係。委員會應將研究和考察之所得，首先報告法西斯最高會議，以後轉至政府，最後交由國會通過之。在成立此項委員會時期，法西斯派重要領袖比安克（Bianchi）主張根據職業而組織國會，自由派聞之大譁，遂由政府正式宣佈該項主張爲比氏之私人意見，而不爲法西斯派之公意。此項報告應於一九二四年年終提出，但迄未宣佈。

義大利國王始於 duchy of Savoy，根據朝代舊例應由男嗣承統現今之國王，既不根據神權，亦不根據遺傳，而爲人民樂意所擁戴。人民感於沙沃爾(Savoy)朝代爲國爲民之事業，以國王爲國家統一之象徵，超乎一切黨派之上。中間雖有瑪志尼(Mazzini)和加銳保地(Garibaldi)之共和理論的宣傳，而羣衆對於國王之信仰，不因之而少減。

現王愛曼處三世(Victor Emmanuel III)爲愛曼處二世(Victor Emmanuel II，自一八四八至一八七八年)之孫，後者爲義大利統一後之第一任國王；第二任國王韓波德(Humbert)之子，生於一八六九年，於一九〇〇年繼承王位。在法西斯派執政以前，國會中黨派甚衆，義大利國王之地位雖與英王大致相等，但於選任首相時，則有法總統之自由。不過國會一經表現其意志，國王則不能支配內閣之組織和政策。

在法西斯派主政之前，國王之存在，蓋有其固定之效用。因國王爲超黨機關，可使執行機關穩定，而選任首相一事，尤須國王主持之。國王每年領取公費一一，二五〇，〇〇〇尼拉，所得究屬不多，而責任則異常重大，措置失當，則有失去王位之危險。

根據憲法或慣例，王權有下列各項權力，指揮海陸軍，主持外交，委任行政官吏和參議員；王權負責召集，延會，和解散國會；並監視法律的執行。凡此均爲王權之權力，而不爲國王之權力，是在首相領導之下，由部長執行一切，前此向衆院負責，目前則向法西斯黨負責。國王貢獻意見，予以鼓勵，或加以警告，但一切由政府自行決定之。國王

之影響，以其個人之人格和政治情勢斷定之，國王有時亦出席閣議，並擔任主席，但絕對不負責任。國王於一九二二年拒絕頒佈發克撻（Facta）首相之戒嚴令，而促成法西斯派革命，並予以組織政府之機會。法西斯派既經吸收國家主義的思想，實已變爲保皇派，不過彼輩現在所擁護之君主，其地位與憲法所規定者已屬不同。

大體言之，義王之地位迄無重大的變更，其個人權力雖曾減少，其社會權威則大行增加。現今內閣既不向國會負其責任，國王固已喪失其原有組織和解散內閣之權力；但政府領袖對於其所採取之政策，不時報告國王，並致崇敬之意。一九三一年之刑事法，加重侮辱皇室之刑罰；而一九二六年之保衛國家案，規定謀刺國王者受死刑。由此可知法西斯黨固欲利用皇室，以聯絡國家主義派和軍隊，以增進民衆對於政府之忠心，藉以推進該黨之政策。

參考書

P. Chiemienti, Droit Constitutionnel Italien. 1932.

F. R. et P. Dareste, Les Constitutions Modernes. 1928.

W. F. Dodd, Modern Constitutions.

H. Finer, Mussolinis Italy. 1935.

E. Godefroy, Le Royaume d' Italie. 1929.

H. L. McBain aud L. Rogers, The New Constitutions of Europe.

V. Orlando, Principii di Diritto Constitutionale. 1920.

Siotto-Pintor, "Verfassungsrechtsleben in Italien, 1913-1922." Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1922, S. 141. 1927, S. 269.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

T. Tittoni, Conflitti Politici e Riformi Constitutionali, 1919.

S. Trentin, Les Transformations récentes du Droit public Italien. 1929.

Underwood, United Italy.

P. Winner, "The Italian Kings Relation to the Fascist, Dictatorship." Current History, July 1929.

第二節　義大利國王與莫索里尼兩間之關係

自從法西斯黨執政以後，義大利國王與莫索里尼兩間之關係，表面上與憲法條例無多出入，而實質上則變更至鉅。根據憲法，首相須向國會負責，不得國會信任，則須辭職，而由國王另選新首相。到了最近，黨國合而為一，純粹黨機關為法西斯最高會議者，自一九二八年以後，得有正式法律地位，變為政治機關，並能支配選舉。國會既由黨機關所選拔，而黨機關又在莫氏一人控制之下，是莫氏對於國會事實上不負任何責任，事至明顯。莫氏並且正式聲明，其繼任人選尚未產生，是有久於其位之意，而在現狀之下，除國際形勢有重大變化外，莫氏地位之鞏固，無可諱言。

由此可知：莫氏與國王兩間之關係一點，比較難於分析，並不能側重法律關係方面。本節大抵從事實方面，推求兩方之實際關係，今後究竟如何，再看政治如何演變？

最近十數年，諷刺家於時事漫畫中，每將義王繪為短小和失望的形態，莫氏則為偉大和傲慢的形態；義王恍若俯首從命，莫氏則若發號施令；一般人對於義大利政治狀況，所得印象大抵如此。不論吾人對於莫氏之意見如何，而對於義王所處地位，莫不表示惋惜，義大利共和派和社會主義派人士亦復如此。

反法西斯黨各派對於義王在法西斯運動初期，不採積極行動，以致養癰成患，後更無條件而將政權交付於該黨，而加以譴責。但同時承認義王若採取其他政策，則有失去王位之虞，任何國王不願破壞其朝代，事至明顯。至於其他關心政治而無黨派色彩之人士，對於義王在政變中所採取之政策，頗能表示同情。此輩見義王變爲法西斯黨之傀儡，不無憐憫之意，認爲義王妥協法西斯派，實利少而害多，其所以接收法西斯主義，乃有不得已之苦衷。此種印象究屬大謬，義王接受法西斯黨，實利多而害少，茲於以下數段分別解釋之。

凡能了解義大利政治狀況之人，不能相信：莫氏取得政權之目的，在鞏固義大利君主政體；亦不能承認：莫氏意欲削減義王之權力。實際在法西斯黨統治之下，義王之地位愈益鞏固。前此社會主義和共產主義均爲皇室之大敵，至是和緩的共和主義亦且不能存在。最近參議院曾作一度決議，申明義大利不可一日無沙沃爾朝代（House of Savoy）。到了現在，莫氏雖有整個法西斯黨爲後盾，若欲廢除義王，終不能如一九二二年之易如反掌也。

莫氏擁護義大利君主政體，並非出於對於沙沃爾朝代之忠愛，法西斯主義之形成，大抵爲事實演進之結果。莫氏原爲投機派，其主要目的端在取得政權，不惜隨時變更其政見。在莫氏未取得社會地位之前，社會主義爲足資號召之良好工具；共和主義亦爲威嚇皇室之有效招牌。莫氏既得政權，並欲維持現狀，則擁護君主，自亦爲當然之結果；此後莫氏如欲自立爲王，自亦以君主政體爲捷徑。

義王屢經政變，頗能了解自身所處之地位，竟能於反君主時期，使民衆對於皇室尙能表現相當同情和尊重。義國人民對於君主，每怨其無爲，而責其行權，故其日常生活至爲單簡，待人至爲謙遜，旣不干涉政治，復不營求私人利益，義王之家庭狀況，亦可稱爲義人家庭之典型，義王持身儉樸，並能表現家庭中一切美德，皇太子亦受有良好教育，並受有軍事訓練。義王特別留心軍事，注意軍隊，今後若與獨裁人發生衝突，或可得一部分軍人之協助。

現王之無權，與若祖若父正復相同，愛曼盧三世(Victor Emmanuel III)固無用其怨憤，根據一八四八年憲法，義王雖有廣漫的權力，然自一八七〇年以後，該類權力迄未行使，國會變爲權力中心，國王統而不治之慣例，業於是時植其基矣。自端卜鋭帖氏(Depretis)於國會黨派中縱橫結合，支配政治，此後政黨政治至爲盛行。實際端卜鋭帖，克鋭斯皮(Crispi)，和焦俄里帖 (Giolitti)輩，均爲當時之莫索里尼。不過此輩雖壟斷政治，而究以國會爲領域，表面上尙能採取合法手續，在莫氏統治之下，則根本不注意合法行動，衆議院變爲應聲蟲，而參議院和法西斯黨所可行使之權力，亦以莫氏所可容許者爲限。不過莫氏削減衆議院之權力，並未侵越國王之權力。

就義王平時所採取之態度言，在一部分人民觀之，義王恍若法西斯派，在另一部分人民觀之，又似爲法西斯派之囚俘。法西斯黨訓導其黨徒，使之尊敬國王，藉以證明邦國之神聖。一部分反法西斯黨因其擁護法西斯黨而恨惡之；其他反法西斯黨各派則以其爲法西斯黨之犧牲品，而對之表示同情。一般愚民對之尤能致崇敬之意。觀最近義王巡行各城時，民衆歡迎之熱烈，爲一九二二年以前所未有，可知義王在國內尙有相當勢力和影響。

義王深知莫氏執政與己有利，法西斯黨內部若有分裂，莫氏失勢，則己身亦必不安於位。實際言之：一切攻擊法西斯黨之運動或團體，必同時攻擊義王，莫氏傾倒，或法西斯黨崩潰，則皇室必隨之而傾覆。在最近將來，有反抗法西斯黨之可能者，不爲憲政派，而爲共和派，或爲社會主義派，或爲共產主義派，此數派大抵主張根本變更政治制度，國王與莫氏同在被排之列，事至明顯。

義王於一九二二年十月令赤塔底尼(Cittadini)將軍電召莫氏至羅馬時，固明白了解政局之可能的發展。莫氏引軍入羅馬，義王無條件請其組織政府。二年之後，社會主義派國會議員馬體俄帖被刺，憲政派尋得莫氏嫌疑之確證，陳之義王，聲言形勢嚴重，國王須作適當之處置。是時法西斯主義爲社會所不滿，國王若毅然加以制裁，甚能致其死命。可惜憲政派不採獨立行動，而一味諉之於國王，國王深知所處地位之危險，措置之困難，若右袒莫氏，則必受社會之道德斥責；若反對莫氏，莫氏勢須辭職，甚或不顧一切，轉而攻擊己身。國王自知處境之難，因而觀望數日，莫氏不惜採取強硬政策，以制服外界之攻擊，憲政派懾於權威，相率消聲匿跡，國王之困因以自解。

至一九二六年，特銳坡里(Tripoli)總督玻羅將軍(De Bono)草成信件一封，令歸國某軍士投交巴爾玻將軍(Balbo)，信封上未書姓名，某軍士誤投於巴多里將軍(Badoglio)。巴多里將軍爲著名軍官，並爲忠實君主派，拆閱該函，始知法西斯派有推倒皇室之陰謀，而法西斯軍團並有攻擊正式軍隊之計劃，莫氏事先似未與聞。巴多里報告國王，國王下令，集中軍隊，以備萬一，叛變計劃遂未能逞。國王對於本身所採取之行動，未向莫氏表示歉

意。莫氏得悉所部之行為，大為震怒，聲言：對於謀變人員將處以嚴刑。同時代向國王請求赦罪，而使國王益信莫氏擁護君主制，以為莫氏若失去政權，則法西斯黨中之共和派和反君主派將有危害皇室之行動。

參考書

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

Underwood, United Italy.

P. Winner, "The Italian King's Relation to the Fascist Dictatorship." Current History. July, 1929.

第三節 參議院

參議院制度採之於法國，其由自由憲章中所得有之法律地位，以後雖受有修正案法例和習慣之影響，未曾根本變更。國王根據首相之建議，由二十一類人民中選委參議員，無固定數目，任期終身，但不世襲。總計有下列各類：（一）主教，但實際從未委任；（二）至（七）類為衆議院，部長，外交官，自一九二五年以後，殖民地總督亦可被委為參議員；（八）至（十三）以及（十五）類為法官和皇室官吏；（十四）類為海陸軍官；（十六）（十七）類為行政長和行政委員；（十八）（十九）兩類為科學研究院和高級教育會議之會員；（二十）類為對於國家有特殊功勳之人；（二十一）類為在三年之內，年納直接稅至三千里拉者。皇室太子年在二十一歲以上，可任參議員，在二十五歲以上者有投票權；其他各級人民須至四十歲，始能受委。參議院可以自行決定所委人員是否有效，但不能決定接受或否認被委人員，祇能決定被委人員應否屬於被委之類。總計自一八四八年至一九〇五年，經參院否決者有三十四人之多，又參議員從無因第二十類而被委任者。

參議員之數目，無固定限制，但因年齡資格甚高，而時有死亡，數目因而時時變更。首相可以支配參議院，參議院若反對政府，首相可以呈請國王，多委參議員，而造成親政府派之多數。直至一九二一年五月，先後被委為參議

員者，有一七八一名之多，而當時參議員之總數爲三百九十一名，至一九二五年更增至四百四十名。其中二百二十九名係於前八年先後所委任，而當時參議員中任職至十六年以上者，約佔八分之一。至於一九一八年所委六十七名，以及一九二〇年所委六十六名，係因戰後之特別狀況，政府對於有功國家之人民，不能不予以地位上之優越。又於一九二四年，政府亦曾提出五十三名。

參議員中有下列各級人民：律師、教授、貴族、海陸軍官、外交官、司法官、醫生和工程師，並有少數銀行家，工業家，和農業家。其中一百數十名爲前衆院議員，不過衆議員並不以加入參院爲政治上之最高希望，因部長大抵由衆院所選拔，參議員榮任部長者較少。

參議員爲榮譽職，以整個機關言之，參院之勢力不大，社會上不甚注意之。但參院爲修正機關，每能利用其專門智識，以斷定法律之內容。戰後參院議長提唐尼（Tittoni）宣稱兩院之財政權實際相等，財政提案權雖屬之衆院，參院則能增加或減少衆院所通過之支出。不過參院對於政府則大抵讓步，因政府可以隨意增加其數目，並且政府祇向衆院負責，而不向參院負責。

除有參院命令外，義國參議員不受逮捕，且亦祇受本院議員之審判。根據憲法，衆院彈劾部長時，參院變爲法庭以審判之。義國各派人士對於參院之態度至不一致，有主改良者，有主廢除者。參院尤注意本身之改良，以爲參院應與社會生活多接觸，唯一辦法在採取選任原則。此外尙有多種建議，均未能有實現之機會。至一九二〇年，爲

矯正議員不出席起見，開始發給議員出席費，議員每次出席，可領里拉一百枚，每年每人至多可領里拉一萬枚，此種辦法頗有成效。

根據憲法，參院議長由參院提名，呈請國王委任之不過一九二九年費端宋里（Federzoni）之受委，則由莫氏所建議。參院分為七組（uffici），討論所提各案，對於任何一案，七組之中須有四組贊成，始能提出參院討論。並由各組各推委員一人，合組參院之中央委員會（Central Committee），以主持此項事務。參院亦選任常備委員會，由各參議員提出名單，得票最多之議員（得票在總數四分之一以上）當選為委員。外交委員會委員十一人，權力甚大，可以要求政府報告外交問題和政策，重要條約均須交予討論。最近參院規定：一切在本月十五日以後所提出之議案，至早不得於下月十五日以前討論，以免躁進立法之弊。

參考書

P. Chimienti, Droit Constitutionnel Italien. 1932.

B. King and T. Okey, Italy To-day. 1911.

L. A. Magro, L' Aristo razia e il Senato. 1909.

W. B. Munro, Governments of Europe. 1931.

F. A. Ogg, European Governments and Politics. 1934.

E. Pagliano, Il Senato e la nominia dei Senatori. 1906.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

M. Siotto-Pintor, Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts, Bd. XI S. 176. 1922.

I. Tambaro, "La réforme du Scnat Italien" In Rev. du Droit Pub. July-Sept. 1910.

第四節　衆議院

直至法西斯時代，義大利衆議院和英國衆議院之地位，大致相同，在憲法理論上爲政府機關之原動力。到了近代，一般人對於這種制度不甚滿意，國會不時推翻內閣，更因缺乏多數黨，不能施行有效立法，亦不能監視行政，強固政府之要求，遂至不可遏止。

在一八四八年，衆院議員二〇四名至一八五九年，一八六六年和一八七〇年，義國疆土擴張，議員數目隨以增多。至歐戰終止時期，更多至五百三十五名。衆院任期由憲法規定爲五年，但首相得以隨時解散之，實際衆院甚少能存在至任滿時期，平均存在時期約計三年。

當選資格大抵由法律規定之，最低年齡爲二十五歲，參議員教士和政府有給官吏（但亦有例外）不能當選。最初選舉權附有財產和納稅資格，所以選民人數至少。至一八八二年政府以文字資格代替財產資格，能讀書寫字者均有選舉權，選民由六十萬增至二百萬。至一九一二年，不識字人民年齡在三十以上者，亦有選舉權。至一九一九年，男子年在二十一歲以上者，或曾服兵役而年在二十一歲以下者，亦有選舉權，選民增至一千二百萬。不投票者自百分之三十以至五十不等，各黨俱未注意婦女選舉權。

衆議員不受逮捕，對於在辯論中之言論亦不負責，旅行時可得免票，並可領取出席費。在法西斯派當政前之末次衆院（一九二一年）議員四百五十一名，其中有律師二百七十五名，教師四十四名，工程師二十六名，醫生二十二名，統計自由職業階級佔全數百分之八十一。

選舉制度曾屢次變更自一八四八年至一八八二年，採用單選區制。此後九年之中，採用複選區制，各區推選四五人不等。推選五人之選區，各個選民只推四人，如此使少數派亦能推選代表。不過這種辦法亦不能令人滿意，故於一八九一年恢復單選區制。至一九一九年，里提（Nitti）政府鑒於天主教黨和社會主義派之繼續不斷的要求，通過採用比例代表制。

至一九二三年，莫氏政府擬訂新選舉法，交由國會通過之。根據此次法律，全國分爲十五個選區，人民要選黨派，而不直接推選候選人。得票最多之黨在議會中可得三分之二的議席，當然有組織政府之權；其餘三分之一的議席，則根據比例代表制的原則，分配於少數派各黨。法西斯黨僅得百分之四十的票數，而於五百名議員中，分得三百六十五名，在衆院中佔有絕對大多數。此種計劃之目的，在去除混合內閣，使於每次選舉中，必有一個絕對多數黨，以擔負全部責任。不過此種不平均的代表制，頗爲其他黨派所不滿，以之爲不公平，並導成一黨專政之惡習。莫氏亦認爲不滿，因法西斯黨雖佔多數，但仍有不妥協的少數派，在國會中搗亂，使政府不能爲所欲爲。後他黨不堪法西斯黨之壓迫，相率退出國會，遂由法西斯黨單獨主政。

法西斯黨更以衆院內不特應有多數黨，且須同屬一黨，並須根據法西斯派工會和業主協會，以推選衆議員。此種計劃於一九二七年十月通過衆院，於一九二八年正式採用，將衆議員數目減至四百名，最初由十三個工人和業主聯會（national Confederations of Fascist unions and syndicates）推選八百名，再由各種國家文化團體推選二百名。至選舉時期，政府召集各聯會高級職員，在羅馬集會，推選候選人。並委任特別委員會，內有參衆兩院議員各五人，擬定文化團體名單。此類團體的名單，每三年修正一次，文化團體亦有建議候選人之權利。由此可知候選人雖由多方面提出，但均在政府管理和監視之下。

名單齊備後，交與法西斯最高會議之祕書長，祕書處根據字母的次序，將名單理成系統。最高會議將此項名單減至四百名，亦可在名單以外挑選適當人選，最後由內務大臣交由官報發表，並就全國張貼廣告，俾衆周知。於公佈後第三星期日，舉行正式選舉，實際不過民衆表決而已。選民並不票選候選人，票上載有一個問題：「你贊成法西斯最高會議所提衆院候選人名單否？」贊成者寫一是字，不贊成者寫一否字，若贊成票多，則全體四百名議員當選。議員爲全國代表，而不爲任何一個選區之代表，更由羅馬法院院長和該院四庭庭長組織國家選舉委員會，一切選舉結果，均由該委員會宣佈之。

若反對票爲多數，則選舉委員會下令舉行第二次選舉，並規定選舉日期。選舉日期不得在委員會頒佈選舉命令後三十日之前，或四十五日之後，亦須在官報上宣佈，並須在各處張貼佈告。此時一切被政府承認的團體和

機關，有五千選民以上者，均可提出候選人名單。選民亦不選舉候選人，而選舉其所贊成之團體或機關所提出之名單。此類名單僅可推選全數四分之三的議員，得票最多之名單當選四分之三的議員。其餘四分之一的議員，則由得票較少的名單，按得票之多寡支配之。

一九二九年三月二十四日實行新選舉計劃，法西斯最高會議所提名單，爲多數通過，選舉時由法西斯地方軍隊維持會場秩序。新衆院中有全國各種經濟社會和文化機關之代表，但無黨派之分，衆議員均爲忠實的法西斯黨員。由此可知法西斯派以爲政府之主要任務，在提倡全國之經濟的和文化的利益，人民對於公共政策之意見，多由經濟生活斷定之。因此義大利衆院遂由政治性質的議會，一變而爲經濟性質的議會，同時有相當文化機關的代表。

衆院之立法工作，近年來逐漸減少，因執行機關大行利用行政命令。當然行政命令亦有限制，須在國會所通過的法律範圍之內，並須有大臣一人副署，大臣須向國會負責。自一九二五年以後，執行機關發行命令之權力大行增加，行政命令無根據現行法律之必要，雖須大臣一人副署，但大臣不向國會負責，大臣向政府領袖負責，政府領袖僅向國王負責。所以到了現在，有很多重要立法，未經國會討論，即有效力。當然，國會可以通過法律，以修正或廢棄行政命令，但在現狀之下，不得政府領袖之許可，任何建議不能記載於國會議事錄上，故執行機關利用行政命令，可稱毫無限制。法西斯派人員以爲行政命令的制度，使法律易於訂立，亦易於變更，並使專家主持立法，專

家眞正了解民衆之需要，可使法律提倡公共福利。當然行政命令雖有優點，但執行機關若不向人民代表負責，則有濫用權力之危險。

一切男公民年在二十一歲以上，或已婚並有子女而年在十八歲以上，並能符合下列四種條件之一者，均有選舉權：（一）在一個工會或協會內繳納會費；（二）繳納直接國稅或直接地方稅年在一百里拉以上者；（三）爲國家或地方機關之有給官吏；（四）或爲法律所承認之教會的教士。義國人口四千二百萬，選民在千萬以上，成年男子大抵有選舉權。女子則無選舉權，莫索里尼雖曾允許女子以選舉權，至今尚未實行。至一九二五年女子可以參加地方選舉，但地方選舉業經取消，故此種權利化爲烏有。

根據憲法，兩院均有提案權，但財政議案首須提出衆院，司法議案首須提出參院。但參院有無限制之修正權，自一八七九年以後，政府且認參院有提出財政建議之權。議員均有提案權，前此重要議案中由議員所提出者，指不勝屈。不過據最近之趨勢，重要議案大抵由內閣所提出。

不論爲參議員或爲衆議員，部長有出席兩院之權，可以參加辯論，實際指導辯論之進行。議長準備發言人之名單，根據名單之先後而發言，若得議長或衆院之同意，亦可不遵名單之次序。衆院之辯論大抵枯燥無味，並爲具文。但義國衆院比較有秩序，尙爲人所共認。

議長負維持秩序之責，對於破壞秩序之議員，可以停止其出席，於衆院秩序大亂時，且可暫時停止開會。議長

於行使職權時，多能公允，而不阿其所私。義國衆院雖爲有秩序的機關，而少數黨之破壞規程，肆意搗亂，固亦司空見慣。

憲法第五十二條保障辯論公開，若有議員十名之書面動議，亦可舉行祕密會議。表決或以口述，或起立點數，若贊反兩方人數大致相同，則採取記錄姓名的辦法。以議案之最後表決言，憲法第六十三條規定採用祕密投票，同時記錄投票議員之姓名。

前此衆院每年舉行期會（Session）一次，這不是憲法上的規定，而是財政上的需要。近來衆院採取停會(Adjournment)的辦法，而延長期會至一年以上。自一九〇四年以後，每次國會大抵舉行一期會議。

衆院之例會、有正議長一人，副議長四人，祕書八人，和出納員二人司理之。此輩之效用至爲明顯，毋待敘述；出納員則主持儀式警察以及衆院和衆議員之各項經費。一切人員均由衆院所推選。議長須得絕對大多數始能當選。第一次票選若無絕對大多數，則舉行第二次票選，至是祇能推選前次得票最多之前二名。前此議長爲政治宦吏，其當選也視乎其所代表黨派之強弱。以後逐漸變爲超黨的職位，不論所屬何黨，而重行當選者居多。例如比安係銳（Biancheri）於一八七〇年至一八七六年擔任議長，於一八八四年至一八九二年復任議長。馬考爾(Marcora)於一九〇四年當選爲議長，繼續擔任至一九一九年。端里可拉（De Nicola）於一九二〇年當選爲議長，擔任至法西斯黨取得全權之時止。其他各項人員則以比較多數爲當選，衆議員於推選此類人員時，選票上

祇能推選應選人員之半數，如此可使少數派亦能有相當代表。

在一九二〇年以前，義大利衆院大抵採取抽籤方法分爲各局（Uffici）各局每二月改組一次，其重要任務在選組各種委員會，以研究法律計劃，並提出報告。不過此類委員會之組織，間接依據抽籤法，每不能代表衆院中之各派，以致阻礙內閣政策之進行。以後委員會改由衆院直接推選之，而重要委員會如預算，關稅，商約，呈請書之類，且能存在至一期會議之末，不過這種變更亦未能注意衆院中之黨派成分。

至一九二〇年衆院的組織根本變更，議長委任兩個委員會。一個委員十人，其任務在研究關於變更衆院規程上之擬議。一個委員三十人，其任務在報告關於當選議員之出席證書。後者可以組織副委員會，委員三人，以考察議員競選事件。此外另行組織九個委員會，以討論各類問題，與政府部院分類大致相同。院內各黨均有相當的代表。

局（Uffici）的名稱依然存在，其性質乃大異。前此每二月改組一次，至是則成爲黨組（party group）。黨組所有國會議員不及二十名者，歸併爲混合組（mixed group）。一組議員人數雖不及二十名，而在國內有獨立機關者，議長可承認其爲黨組。改革社會主義派（Reformist Socialists）僅有議員十八名，亦能自成一局（Uffici），卽此例也。各黨組在九個常備委員會中均有代表，以有議員二十名推派代表一名爲原則，因此各個委員會中有各黨代表。

各委員會自行推選職員，並終年存在，不論各黨組內部有無變更。一切與各該委員會有關係之議案動議以及其他各種事件，由衆院分別交付討論，若爲緊迫事件，衆院可以規定其報告之時日。委員會可以要求部長報告消息，供給材料，對於行政和政治事件，亦可要求部長加以解釋。一個委員會對於一種事件，可以徵詢其他委員會之意見，兩個或兩個以上委員會可以舉行聯席會議。若有五分一委員之建議，雖於國會休會時期，亦得召集委員會。若有五個委員會大多數之同意，可以要求召集衆議院。（若有半數以上衆議員之要求，亦可召集衆院。）委員會可以自行提出法律擬議，但究竟提出衆院，抑係提交政府，則無明確之規定，通常則提交政府。

在這種制度之下，衆院所組各局之主要效用，在推選各委員會之委員，各局即係由各黨組所組成，因能管理各該局範圍以內之委員會。委員會之政策，實際由黨派政治斷定之，部長乃不得不注意委員會中之政黨色彩。因此衆院有離去內閣領導，而同時增高政黨領袖的影響之趨勢。

參考書

G. Ambrosini, Partiti Politici e Gruppe Parlamentari dopo la Proporzionale, 1921.

G. Ambrosini, "Fascist Parliamentary Reform," European Economic and Political Survey. No. 30, 1927.

F. Celentano, Studio Critico della nuova Legge Electorale Politica, 1914.

E. Corradini, "The New Parliament at Rome," in Nineteenth Century. Jan., 1920.
H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.
O. Nigro, L'Ostruzionismo Parlamentare. 1918.
A. Pauphilet, "The New Italian Chamber," in New Europe, Dec., 18, 1919.
G. Salvemini, "Parliamentary Reform in Italy," Contemporary Review. April, 1923.
Seymour and Frary, How the World Votes.
H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

第五節　政府(The Ministry)與國務院(Consiglio di stato)

根據憲法，部長由國王委任。阿包滌(Abert)和愛曼盧二世(Emmanuel II)二王原欲自由選擇，不過多數政治家則贊成英制，後有加富洱(Cavour)之長期當政，實已逐漸成立英式的制度，內閣對於衆院負責，不過因環境關係，雙方究有根本不同之點。在義大利，內閣之運行，不能如英國之和諧，亦無重要黨派，可得全國之擁護。反之，各區域有地方領袖，一地領袖與他地領袖甚少接觸。地方自治又不甚發達，人民未能慣於行使公共權力。而且黨派情形至爲複雜，左中右各派小黨甚多，黨員依附領袖，表現半封建式的忠心。因此國會生活時時失其平衡，內閣因衆院中意見之演變，而更迭無常。

除首相有不負責任的個人權力以外內閣本身毫無團結力，在國會中亦無領袖地位可言。內閣既須不時維持其勢力的均衡，所以進行立法的力量至爲微弱。國會不甚注意內閣所提出之政綱，因明知其不能完成，且亦不能代表全國。內閣又以國會爲龐雜機關，缺乏多數意志而輕視之，但不時因國會之不信任而致傾覆。內閣雖時有危機，實際從無危急事件發生，內閣不常因其政策和行動而受攻擊，其解體也，大抵因黨派間之離合關係，所稱責任內閣，是形式耳。

義大利內閣的變更通稱為 Trasformismo，政府一有危象，則從事改組，退去一部分不合作或不適宜的份子，同時設法與他黨聯絡，加入一部分他黨份子，端卜銳帖（Depretis）尤善於運用此種策略，以後更成慣例。所以國會對於一種政策或一種設施不滿意，而可以推求應負責任之一派或一個閣員，首相不特不維持其原則，而使整個內閣負責，並即設法改組，去除不適當的份子。結果整個內閣辭職，再由原首相組織新內閣，拼棄為國會所不滿之份子，並少少轉變其方向，放棄遭國會反對之舊政策，代以可為國會接受之新政策，而內閣運行如常。逮發現新困難，再少少轉移方向。總之，內閣的危機，不由國會或人民決定其傾向，而由黨派閒縱橫聯絡以斷定其趨向。

義大利內閣更迭無常，自一八四八年至一九二二年莫氏所組之內閣，已為第六十七次。第一年內閣傾覆四次；後二十五年之中，內閣更迭至十八次之多；再後二十年之中，竟有二十二次內閣；最近二十五年之中，計有二十三次內閣。不過內閣雖變換無常，而有專長之部長，亦能久於其位。以財政部言，明凱滌（Minghetti）曾任三個不同的內閣之財政部長，歷四年半之久。馬利安尼（Magliani）在九次內閣和三個首相之下，擔任財政部長，任職九年之久。以外交部言，一半時間則由下列六位重要人員擔任之：加富洱（Cavour），徽老斯乞（Viscontiverosta），克銳絲皮（Crispi），滌湯里（Tittoni），焦里安羅（San Giuliano）和桑里羅（Sonnino）。此外如奧南多（Orlando），歷任教育內政司法各部部長，在職九年半之久。端拉沃（De Nava）歷任建設和財政部長，在職八年半之久。魯查滌（Luzzatti）歷任財政農業內政各部部長，在職六年半之久。鮑賽里（Boselli）歷任教育農業財政和內政等

部部長，任職八年半之久。焦俄里帖（Giolitti）歷任建設海軍財政內政等部部長，任職十五年之久。

莫氏於一九二二年所組內閣，通稱爲協力內閣，其中有六黨人員，並有無黨專家二人。不過自始至終，人以之爲莫氏政府，而不以之爲混合政府。內閣之主動力在莫氏。部長若以紀律過嚴，可以辭職，莫氏若以彼輩不能絕對服從，可以隨時辭退之。最初部長十四人，除莫氏自兼外交內政兩席外，另有法西斯派三人，擔任部長；副部長十七人中，法西斯派佔八人。至一九二五年之末，除費端宋里（Federzoni）由殖民部調任內政部，焦銳帖（Giuriati）被委爲建設部長外，餘皆退去。更將勞工農業和工商三部，合併爲全國經濟部（一九一三年八月），由法西斯派考賓羅（Corbino）主持之。

一九二五年國會通過法律，將首相名稱改爲政府領袖，地位超乎其他部長，並享受各種特權。政府領袖由國王任命，在普通政策上亦向之負責。政府領袖選擇其他部長，分配其效用，指揮其工作，調劑其活動。凡謀害政府領袖者受嚴刑。

政府領袖向國王負責，而不向國會負責。一九二五年法律規定：一切問題必須得政府之許可，始能記載於衆院或參院之議事錄上，如此可以禁止國會討論不利於政府之議案。且國會議員候選人既由法西斯派工聯會所推選，並由最高會議所圈定，已可斷定其中無反對政府之份子。法律又有規定：任何一院所否決之議案，政府領袖得於三月後交回復議，至是不舉行辯論，逕行祕密表決。

自從一九二五年後，莫氏不特監視一切，並親自主持多數部院之行政。內政部管理警察和地方政府，大抵由首相自兼（除馬體俄帖被暗殺後短時間內）；莫氏亦親自主持外交；至一九二五年，國防改組計劃在國會中發生困難，高級軍官在參院中批評政府，莫氏遂自兼海陸兩部部長；後航空和業團成爲獨立行政部，莫氏自兼該兩部部長；至一九二八年，又兼任殖民部長；至一九二九年，更兼任建設部長，莫氏一身兼任八部之長，所以同僚閣員數目甚少。祈安羅（Ciano）於一九二四年升爲交通部長，行政事務至繁，對於莫氏所採政策方面，自難有很大的貢獻。貝羅初（Belluzzo）先任教育部長，後由焦利安羅（Giuliano）繼任。莫斯康里（Mosconi）之任財政部長，馬泰里（Martelli）之任全國經濟部長，均爲忠實專家，不能襄贊政策，惟有儒可（Rocco）爲莫氏議定政策之顧問，儒氏先爲財政部副部長，繼任衆院議長，自一九二五年以後，始任司法部長。彼原爲顯著國家主義派，對於法西斯黨的理論頗有貢獻，更應用立法的和行政的政策，以實現其理論。

至一九二八年，法西斯黨最高會議變爲義大利政府之合法機關，委員有當然和委任兩種。最高會議有三種效用：（一）主持法西斯黨之組織和工作，委任黨內主要職員。（二）接受工聯會和文化機關所提衆院候選人，圈定四百名，交由民衆表決。（三）擔任政府領袖和各大臣之顧問機關。一切憲法修正，政府組織，工會組織，以及國教關係上各種問題，均須與之討論。由此可知法西斯領袖主張一黨專政，並將國黨合而爲一。

至一九二九年九月，莫氏宣稱放棄各部，惟保留內政部長一席。並將全國經濟部取消，恢復農業部，而以阿賽

波（Acerbo）爲部長。外交、陸軍、海軍、殖民、航空、建設、業團各部，由格蘭第（Grandi），加才亞（Gazzera），遂銳安里（Siriani）瑞波羅（De Bono）巴爾玻（Balbo），比安克（Bianchi）和波泰爲（Bottai）七人分別擔任之，實際此七人原爲各該部之副部長。不過莫氏雖放棄多數部長，實際仍直接管理之，並且保留重要行政機關如國務院，審計院，和警察之類。至一九三二年七月，莫氏再任外交和業團兩部部長，而以蘇微克（Suvich）和儒宋尼（Rossoni）爲副部長，並以容克（Jung）代替莫斯康里（Mosconi）爲財政部長。

至一九三五年正月十四日，除去兩席以外，原任部長副部長十六名，全部提出辭呈，予新進黨員以參加政治之機會。當時義大利人民報（Popola d' Italia）稱：「政府人員之更迭，爲義大利政府之慣例，交替上秩序井然。」晚郵報（Corriere della sera）載稱：「政府人員雖不時更迭，實際政府並不變更，因此種變更出自莫氏之意，莫氏親身主持多數部院，並管理其他各部，」蓋當時莫氏自身兼任外交、內政、陸軍、海軍、航空、和業團各部部長，該報固有所爲而言也

義大利國務院之組織，與法國大致相同。此院有主席一人，司長六人，委員五十人，又有助理若干人，均由內政部長呈請國王委任之。除根據法律規定外，對於國務院人員不能隨意免職或遷調，亦不得減薪，通常職位至爲穩固。但至最近，委員中有不受法西斯黨之管理者，先後均被罷免。

國務院分爲各司，委員每年被派加入一司。根據規程，每司內每年必須更換二人至四人，國務院不常舉行全

體會議。一切議案和命令在正式宣佈之前，均交由國務院修正之，大抵先由一司修正，然後提交全院討論。

參考書

P. Chimienti, Droit Constitutionnel Italien, 1932.

Dupriez, Les Ministres.

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

M. Latorre, Nazioni di diritto amminvistrativo. 1933.

A. L. Lowell, Governments and Parties in Continental Europe.

W. B. Munro. Governments of Europe. 1931.

F. A. Ogg, European Governments and Politics. 1934.

G. Salemini, Lezione di diritto amministrativo. 1933.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

第六節 法西斯黨最高會議

義大利國會於一九二八年十二月九日通過法律，承認法西斯最高會議爲義大利憲法之一部分，後復於一九二九年十二月十四日修正之。此項法律以法西斯最高會議爲一九二二年革命所成立的政府之最高機關，以調協一切政府活動。

莫氏在提出此種議案於國會時，稱法西斯最高會議爲一種綜合的和調協的機關；國王爲全國最高領袖，法西斯最高會議則爲政府之最高機關，對於法律所規定之事件，有討論之權力。此外政府領袖對於重大事件如政治經濟或社會各種問題，可以徵詢法西斯最高會議之意見，該會亦可自由貢獻意見。

政府領袖爲法西斯最高會議之當然主席，憲法規定：政府領袖認爲必要時，可以召集會議，並擬定其議事程序。這種規程明白承認政府領袖之權威，召集之權既操之於政府領袖，召集之後亦復受其支配。其他委員可分爲三大類：（一）終身委員：如進軍羅馬時期之少數重要領袖，以及於進軍羅馬後曾任法西斯黨祕書長者之類。現任中央黨部祕書長兼任法西斯最高會議之祕書，政府領袖於缺席時期，可以付託祕書長代表召集，並可代表主席。（二）當然委員：其任期以效用終了爲限，如參衆兩院議長，當然閣員：如外交、內務、司法、財政、教育、農林、和業團；

義大利皇室學會會長法西斯中央黨部祕書長和副祕書長法西斯軍團總司令衛國法院院長(The Trileunal for the Defense of the State);法西斯工農聯會主席二人以及其他高級官吏。(三)普通委員:由政府領袖下令提名,任期三年,但可重行被委。此類委員大抵有功於國家,或爲有功於法西斯革命之人員。政府領袖既能委任委員,故能支配法西斯最高會議。

法西斯最高會議在原案下和在修正案下之主要區別,在於終身委員和當然委員數目之減少,並且委任此類委員之權,歸之政府領袖。但政府領袖不復能如在原案下,隨意委任專家以參加特種討論,除非此類人員有特殊地位,或特別功勳,始能獲選。

法西斯最高會議之效用,可分爲兩大類:(一)關於法西斯黨方面,(二)關於國家方面。屬於前類者有下列各種:如衆院議員之最後選任(對於業團所提出之名單可以隨意增減);對於憲法(可以討論詳細條款並可加以釋解)和法西斯黨的政治目的上之探討;關於法西斯黨祕書長,副祕書長,行政幹事,以及其他人員的提名和撤換上之討究。以法西斯黨綱言,於政府領袖與法西斯最高會議和國務會議(Council of ministers)討論之後,可由政府領袖建議,由國王下令批准之。

法西斯最高會議所有關於國家方面之效用,至爲重要,一切與憲法有關係之問題,政府必須徵求法西斯最高會議之意見。換言之:前此義大利憲法中沒有特別修正程序,國會可用普通立法程序以修正憲法。至是增加提

交法西斯最高會議一種手續，是內閣或政府領袖在將修正案提出國會之前，須預先交由法西斯最高會議討論之。

至於賦有憲法性質之法律，莫氏於提交國會之議案中，載有下列各條：（一）如王位之繼承，王權之性質和特權；（二）法西斯最高會議和參衆兩院之組織和效用；（三）政府領袖和首相之性質和特權；（四）執行機關頒佈司法規程之權（一切不經過普通國會程序，而出於諭令方式之法律）（五）業團制度；（六）義大利國家與教皇兩間之關係；（七）一切與疆土變更或疆土獲得的放棄有關係之國際條約。此類問題頗為重要，莫氏認之為具有憲法的性質，均須提出法西斯最高會議討論之。

法西斯最高會議之效用尚不止此，其最重要的效用，在建議繼任政府領袖人選，當然政府領袖即為法西斯黨黨魁。政府領袖一經缺席，法西斯最高會議即須提出候選人名單，交由國王委任之。不過莫氏認為委任權屬之國王，不可剝奪，法西斯最高會議僅有建議權，建議權不致損害委任權。當然這種解釋實為欺人之談，國王若不能消滅法西斯黨，則法西斯最高會議絕不能容許其自由選任政府領袖，事至明顯。

由此可知法西斯最高會議為黨國之中心機關，與內閣國會憲法和法西斯黨領袖均有直接關係。此類機關既須實現法西斯最高會議所擬定之政策，該會因能支配黨國中一切下級機關。

不過，這個中心機關之中心人物，則為政府領袖，政府領袖頗能控制法西斯最高會議，因其召集與否，獨自決

之但以憲法事件言之其權力則非絕對的除非法西斯最高會議之決議違背法律政府領袖始能廢棄之，因爲法西斯最高會議之組織法，並非完全根據法西斯黨的規程，是根據國會所通過王權所批准之法律。由此可知：政府領袖若注意合法手續，則須能說服法西斯最高會議，使之擁護本人之意見。明智的政治家雖爲獨裁人，通常不願固執己見，而抹殺賢才之意見。政府領袖卽使不願接受他方面之意見，亦不妨召集之，因於召集後固無接受其建議之義務。大體言之，政府領袖雖能支配法西斯最高會議，實際兩方之關係至爲密切；法西斯最高會議貢獻其意見，並予政府領袖之行動以法律根據；法西斯最高會議亦因政府領袖之地位和權威，而增高其本身地位。

總之，法西斯最高會議爲義大利之重要機關，一切黨國重大問題，皆在其會議中討論解決，其政治地位自然很高；因此義人在政治上之最高志願，在被委爲此會委員。此會原有代表性質，委員約計三十名；最近法律將正式委員減至二十名，另加其他委員五六名。

法西斯最高會議大抵於深夜開會，於淸早閉會，會議通常祕密，自由討論一切問題。報紙批露其會議記錄和各項決議之綱要：如減低薪俸及減低物價和租金之類，重大事件則仍能保守祕密。而在正式會議中可以提出一切問題，除模稜者流不願發表意見外，可以自由討論。在會議中莫氏，則盡量表現其領導才能，使同僚驚嘆其原則之崇高，欽佩其詳細情形之熟悉。到會人員深知該會討論問題之重要，會議中時呈緊張狀態，會議旣終，委員互相道賀，於散會之先，全體委員競向莫氏道賀，並表示其忠心。

法西斯最高會議始則僅為法西斯黨之幹事部，自一九二三年以至一九二八年，雖亦注意全國政策問題，其注意中心在使法西斯黨如何能夠支配全國各種政治機關，如何獲得地方和中央選舉上之勝利，如何廓清黨中不良份子。當時莫氏控制法西斯最高會議之權力，或較大於現今，因該會既無法律根據，莫氏於選任委員方面具有較大的自由，該會不啻為其私人顧問機關。旋該會從事於改建國家之工作，委任一個憲法委員會，擬定各種法律條例，後更注意本身和法西斯黨的組織。該黨於一九二六年始有一個精密的憲法，而該會遂亦為政府和黨幹事部兩間之維繫機關。一九二六年黨憲承認最高會議為法西斯政府之最高機關，其職責在擬定該黨在國家中應求實現之行動。至一九二八年，法西斯最高會議認為時機已至，其效用與地位應由憲法規定之，討論甚久，始行提出本節所敘述之法律，交由國會通過之。至是法西斯黨領袖兼任政府領袖而能控制政黨，政府，法西斯最高會議，業團，和地方政府，大權集於一身，獨裁之政制以成。

參考書

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

M. H. H. Macartley, "The Law on the Fascist Grand Council," Fortnightly Review. Jan. 1929.

Ordinamenti e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo, No. 2693.

G. Salvemini, "The Grand Council of Fascism," Foreign Affairs. Jan. 1929.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

第七節　司法

以法律和司法組織言，義大利採之於法國者特多。但因歷史關係，五大區域維持其司法獨立，司法行政因之未能統一。各個區域設有大審院，以下並有各級法院。並且司法獨立之精神未能發展，法官大抵依賴政府，以維護其職位。

一八四八年憲法關於司法方面之條文，計有六條，伸述國王為法律之淵源，法律由法官所推行，法官由王權所委任。此外並有保障私人權利之原則，例如政府不得成立特別法庭，以審訊普通罪犯。

義大利司法系統大抵淵源於立法，是於義大利帝國出現以後，由國會所通過之法典成立之。由此可知義大利法律不由法官所創造，而由立法機關所擬訂，當然，為求司法統一起見，此舉實為必要。

義大利刑事程序法典，於二十世紀初期修正後，至一九一二年正式有效。據稱此項法典在多種方面，可以代表歐陸刑事程序上之有進步的意見。法西斯黨於一九三一年擬定新刑事法典，恢復死刑之執行。不過刑法的執行則不甚圓滿，例如警士不甚為人所重視，法官之薪俸至為菲薄，亦不為社會所尊敬。而在社會秩序紊亂時期，時時頒佈戒嚴令，法院乃無法應付嚴重的時局。

法院系統至爲單簡，最低爲治安判事，在民事和刑事方面，其權力至爲狹小，其任務在調解案件，而不在審判案件。法西斯派於執政初期，爲節省經費起見，曾廢除多數治安判事。勢力既成之後，因地方黨部可以利用此類人員，又大事恢復之。

全國分爲九百九十個 Mandamenti，各設法院一所，此爲地方法院。以上爲第一級法院，（Tribunals of First Instance）全國計有百二十六所。第一級法院可以接受低級法院之上訴，並受理低級法院所不能審判之案件。前此於刑事案件方面，必須採取陪審制，以調查事實。義國於一八四八年採用陪審制，並根據法國制度。一八七四年之修正法典，提高陪審法官之資格，並增設代理人二名，準備於十二位陪審法官中，有不能親自參加陪審時，可以代表出席。法西斯黨所採用之新法典，則根本廢除陪審制。

在第一級法院之上，全國分爲十六個區域，每區設上訴法院(Court of Appeals)一所，其目的在管理下級法院之工作，判決下級法院所不能解決之問題。

最上爲大審院，其任務在矯正法律執行上之謬誤。直至一九二三年，義國計有五個大審院，分別設立於狄潤(Turin)，腓任崔 (Firenze)，萊朴思(Naples)，朴洛摩(Palermo)和羅馬等市。後立法機關授予羅馬大審院以特權，使能解決法院間以及法院和行政機關兩間之衝突，並矯正一切刑事案件上之謬誤的判決。至法西斯黨執政以後，始將其他四個大審院正式廢除，全部事務統由羅馬大審院主持之，至是羅馬大審院始變爲義國之真正

最高法院。

以上爲義大利之正式司法系統，此外尙有所謂非正式的司法行爲和機關，亦爲吾人所須敍述。在法西斯黨競權時期，旣須利用暴動和武力，取得政權之後，又須採取非常政策，以摧殘異己，則該黨人士之守法精神，必至微弱，且必利用司法機關，以推進其政策。

義大利政府每濫用其警察權，以消滅反法西斯派之活動，並採取放逐的政策，以取締反政府之份子，人民生活上之自由實際剝削殆盡。至一九二六年十一月二十五日，國會通過法律，成立保衞國家之特殊法庭（Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato），原意限期五年，後由一九三一年六月四日法律將其延期五年。根據憲法，政府不得成立特別法院以執行法律，但義王不惜違背法律，遽然簽字批准之。

成立特別法院之目的，在保障政府要人，並去除反對份子。特別法院所應用之程序，大抵根據一八六九年十一月二十日之戒嚴法，可以停止一切合法程序。特別法院於接得控告時，可以立卽逮捕人犯，不得交保釋放，法律亦未規定可以拘留之時間。審判命令不由法官所發行，而由所在地之高級軍事長官頒佈之。特別法院大抵在羅馬舉行，故此類案件多由陸軍部長主持之，莫氏通常自行兼任陸軍部長，故一切實際由莫氏自行裁決之。審判官亦由莫氏提名，並可隨意解除其職權。特別法院具有軍事法庭性質，庭長和副庭長統由莫氏於海陸空大將和法西斯黨軍領袖中委任之，未嘗注意其有無法律智識也。義大利普通法院開庭時，計有法官六人出席，但出席特別

法院之人員，則在三十以上，莫氏通常委任便於指揮之人員被告人雖可僱用律師，以資辯護，而一般律師則不敢違反當局之意志，故辯護之效力，直等於零。特別法院之判決大抵等於終結，除非有庭長和兩個軍長贊同，被告人始能上訴，這種手續當然很難。特別法院雖不能沒收犯人之財產，但可判決刑罰，同時加以罰款，以間接沒收之。

普通法官大抵由政府從考試合格人員中委任之，任職三年以後，不得無故罷免。但法官若有違法或失職之行爲，可由大審院判決罷免之。不過義國司法當局可以隨意調任法官，有時且爲變象的停職和降級，而未爲違法所禁止。此外尙有數種法院：如審計法院，最高財務管理員國務院（Consiglio di Stato），以及最高行政法院之類，均由政府領袖直接管理之。

司法部長爲最高司法官吏，爲有政治性質之官吏。部長可以隨意調遣法官，結果法院工作易受行政機關之干涉，而失其嚴格的獨立。國會於一九二五年所通過關於肅淸不適當份子的法律，使司法部長可以撤免一切不滿意政府之份子，是不啻否認司法之獨立，

根據憲法，國王可以下令將參議院變爲高級法院，以審判反叛罪以及衆院之彈劾。通常部長一被彈劾，則繼之以政治行動，是卽因不信任而辭職，固無待於司法行動。至於參議院以高級法院之地位所採取之行動，可以玻羅將軍（General de Bono）事件證明之。玻氏於一九二四年充任國家軍團和國家保安警察之首領，當時，一般人以爲氏曾縱容兇犯逃脫，與馬體俄帖（Matteotti）事件不無關係，並加以私自組織暗探，鏟除異己之罪名。參

議院因羅馬人民報編輯之要求，正式成立委員會以查察這個案件。委員會以四對三票認爲控告證據不足，而判氏爲無罪。法西斯派以氏被判爲無罪，認爲該派之勝利，氏竟於短時期內被委爲利比亞（Libya）總督。

義國立法機關不受司法機關之管理，法院不能判定國會議案爲違反憲法，國會則可用普通立法程序以變更憲法。行政機關亦不受普通法院之管理，不得王權之同意，且不得控告行政官吏。自一八八九年以後，國務院增設第四組，有組長一人，組員八人，主持公民和行政官吏兩間之上審事宜。初審大抵由省行政委員會主持之，行政委員會所受行政長之影響甚大，國務委員所受行政機關之影響亦甚大。不過國務院所附設之第四組，既爲義大利最高行政法院，其委員所受憲法保障，較大於其他國務委員，因在任何一年內，不得撤換委員四名以上。不過該組對於行政機關，未能持絕對不偏不倚之態度，亦一缺點也。

根據憲法，赦免權屬之國王，實際國王則根據司法部長之意見而行使。義政府曾經屢次頒佈大赦令，赦免多數罪犯。當然部長爲有政治性質之官吏，而大赦令之頒佈，通常有其政治背景，例如 Nitti 政府於一九一九年所頒佈之大赦令，赦及逃兵，頗爲法西斯派所不滿。法西斯派執政以後，曾於一九二二年，一九二三年和一九二六年頒佈大赦令，赦免各項罪犯，顯然有袒法西斯派犯人而爲社會所訾議。

參考書

P. Chimienti, Droit Constitutionnel Italien. 1932.

W. Elwin, Fascism at Work. 1934.

E. Pessina, Manuoli del Diritto Renale Italiano, 1916.

E. Presutti, Istituzioné di Diritto Amministrativo Italiano. 1920.

L. Rossi, "La Riforma dell' Alta Corta di Giustizia," Nuova Antologia. 1927.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

C. Saltelli, E. Romano e D. Falco, Commento teoricopratico del Nuovo Codice Penale. 1930.

第八節　意大利殖民地

近代國家每以殖民地爲必要，強盛者多競相擴張。義大利自統一以後，即有奪取殖民地之野心，後更銳意經營，但結果不佳，徒令義人失望。義大利人口過剩，近數十年來，人民外徙者爲數甚鉅。不過義國人民外徙，徒事增加別國之人口，未能爲祖國成立殖民地。例如紐約市所有義人之數目，不減於義國大市之全部人口；至於義人移居布宜諾斯愛累斯(Buenos Aires)以及阿根廷(Argentina)巴西(Brazil)和烏拉圭(Uruguay)等國之鄉區者，其數尤鉅。法國築路工程和種植事業所容納之義人，亦以數十萬計；而旅居鄰近各國如瑞奧者，爲數亦復不少。義國人民雖向四方遷移，而所佔取之殖民地，則無足輕重。至十九世紀末期，義大利受強鄰政策的影響，發生帝國主義之衝動，在非洲佔有屬地數千方英里之多。不過這究是政府的行動，而不爲人民自由所成立。且此類事業所費至鉅，迄今亦未曾大肆開發，故不能供給原料。即使寶藏甚富，義大利目前恐亦無開發之資本。並且此類屬土既不合煤站之需要，亦無成立海軍根據地之可能。

義大利之殖民地，先就原有三類研究之，然後分別敍述亞比西利亞如何滅亡，以及義屬東非諸殖民地如何合併。

（一）愛銳特銳(Eritrea)和索馬利南(Somaliland) 愛銳特銳坐落於紅海之上，面積凡四萬五千八百方英里，人口甚稀，每六英里約計八名。索馬利南面積凡十三萬九千方英里，每方英里人口約計三名，此爲非洲之極東地帶，沿紅海以至印度洋，而直達赤道。不過這個區域之面積雖大，其價值則至爲微小，並因英國控制紅海海口，其地理上的價值爲之大減。這兩個區域所以有相當的重要，在能直通亞比西利亞。亞人旅居山中，與海洋隔絕。根據一八八九年條約，義大利似已取得宗主權，而視爲保護國。當然宗主權之維持，不能完全依據條約，而視乎侵略國和保護國兩間勢力之消長。在義大利方面，政府在政治和行政上之措施既多失當，國會和人民又缺乏帝國主義之意識，因此衝突一起，竟至大敗。一八九六年阿杜瓦(Adua)之役，義軍一萬二千名，幾全數爲亞軍所殲滅，義政府乃不得不放棄侵略亞國之計劃。（餘詳後段）

在愛索二地，義人曾鑿井築路，建燈塔，設學校，訓練土人軍隊。在愛銳特銳築有鐵道七十五英里，立有電線四百十六英里；在索馬利南，義人亦從事種植棉花，但開發究竟甚緩。二地或有金、油、鉀、肉、皮，可資出口，但義人既無富厚資本，亦無精巧工力以從事開發。

（二）多地康華島(The Dodecanese) 義國於一九一二年侵佔羅茲(Rhodes)島及十二個土屬（屬於土耳其的）希臘小島，原欲以爲根據，藉以進據小亞細亞。但於歐戰時期，協約內部既有爭議，加以土耳其本身之復興，義大利對於東亞之冀圖，遂成泡影。至一九二三年，此類島嶼始正式劃歸義大利。島上僅有海絨事業，或尙

可供旅客之遊覽，古代雖曾爲歐西之貿易中心，今昔之勢已殊。

（三）利比亞（Libya）　利比亞位於非洲北部，與義大利本部相距甚近，形勢乃大不同。利比亞前此爲羅馬之倉廩，現今頗多古羅馬之古蹟，義人正從事開闢。不過利比亞境內沙漠連亘，幾達海濱，迴非鄰近區域可比。義政府於一九一一年取之於土耳其，先之以外交接洽，繼之以武力佔領。但土人旣未欣然接受統治，義人亦未能完全征服之，直至歐戰以後十餘年，始能正式佔領之。前此垂破里（Tripoli）區域爲戰伐不已之酋長所佔據，義人施以離間之計，使生內鬨，因能次第收復之遂任奈加（Cyrenaica）爲游牧民族所旅居，勇猛好戰，不易征服。垂遂兩地最近始行合併，稱爲利比亞，委任總督一人統治之。

義人在利比亞築路鑿井，並廣植垂楊，以阻砂丘之移動。在垂破里商埠之旁，因歐人增多，成立新垂破里。不過此市義人已達三萬五千，至多祇可再行增加數萬，因地方雨量甚少，又無河道以資灌漑，穀類不能滋生。

以地方行政言，在戰後民治主義運動下，曾經推進地方自治，並曾根據普及選舉權，而成立地方代表機關。至法西斯黨主政時期，代表制度全被掃除，一切權力集中於總督一身，另行委任顧問機關以協助之，總督則惟羅馬之命是從。莫索里尼曾於一九二六年遊覽利比亞，以示征服之完全成功。不過義國人民能否移民沙漠區域，殊爲問題，而莫氏所標帝國主義之政策，則確昭然若揭。

亞比西尼亞(Abyssinia)　義大利旣得愛銳特銳和索馬利南以後，久欲在非洲大陸上擴張其殖民地，實際

於一八八九年義亞簽訂俄逐里條約（Treaty of Ucciali）以後，義相克鋭斯皮因以亞國已淪爲義大利之保護國。至一八九三年亞皇門萊利克（Menelik）宣佈廢除俄逐里條約至一八九六年，義亞竟以兵戎相見，阿杜瓦之役，義軍大敗，亞國因能得許多國家承認其爲獨立國。

在一八九六年以前，英因防法而助義向亞進展，法因防英而助亞抗義。至一八九六年，英法競爭於尼羅河，而發生直接衝突；法乃利用亞國以牽制英國。自一八九九年以至一九〇四年，英國企圖消滅法國在亞勢力，法國同時則須防範英德兩國，在這種利益衝突之下，義大利乃能操縱其間。但自一九〇四年英法協商告成以來，英法無須互相防範，義大利乃無機可乘，遂轉而參加英法諒解，成立一九〇六年之三國協定（保持亞國現狀和土地完整，）亞國遂能在均勢之下，維持一時的現狀。

至歐戰開始時期，協約國爲實行包圍德奧聯盟起見，百般拉攏義國，於一九一五年所訂倫敦條約中，其第十三條固已承認，義大利有向亞國擴張領土之權，是不啻推翻一九〇六年條約所規定保持亞國領土完整各項條款。至歐戰告終，義大利於巴黎和會中援引倫敦條約第十三條，要求疆土變更和讓予，而爲英法所拒。後法義成立協定，法國且邀得義大利的同意，促使亞國請求加入國聯。至一九二五年，英義亦能成立協定，英政府宣稱願意接受義大利一九一九年的建議。六年六月英義政府將協定全文通知法亞政府，法國不願事後追認，亞國亦拒絕接受，並將亞政府對英義兩國來往照會及向國聯抗議書彙交國聯。國聯容納亞政府的要求，將英義協定條文，亞國

抗議書和相關國家的來往照會等項文件，或分別通知各會員國，或刊入國際公報，問題既經公開，亞國無形中得着相當保證，不再訴諸國際理事會。

英義協定遭受打擊後，英國立卽單獨與亞國談判。義國亦積極進行，並與亞政府成立友好仲裁條約，定期二十年。未料義國竟於締約後二年，強佔華爾華爾(Ual Ual)一帶牧場，埋伏了華爾華爾事件的根源，而爲義亞戰爭之導火線。

自一九三二年以後，歐洲局勢屢起變化，法德關係亦趨緊張。法國爲防德起見，於一九三五年一月七日與義國成立法義協定，其中有涉及亞國的條文，將法亞鐵路的股份，讓予義國二千五百股，義政府因而獲得一部分鐵路管理權。此外當時傳言拉佛爾(Laval)宣示：法國在亞利益以法亞鐵路地帶爲限，是有允許義大利自由處理在亞利益之意。因此法義協定一經成立，義國隨卽開始其軍事侵略，亞政府不甘退讓，奮力抵抗。英政府首先反對義軍侵亞，義亞問題復行提出國聯討論，義政府不顧一切，續派大軍，從事征伐。終以軍力懸殊太甚，亞國迭遭挫敗，至一九三六年四月三十日，亞皇塞拉西一世(Haile Selassie I)逃抵亞京，於五月二日率同皇室出奔。義政府於五月九日正式宣佈兼併亞比西尼亞，委任東非高級委員兼遠征軍總司令巴多里(Badoglio)爲總督，義屬愛銳特銳和索馬利兩處行政長官，統歸亞比西利亞總督節制。

自亞皇離亞後，義軍雖尚未佔據全境，而大規模之武力抵抗，已無繼續可能。國聯雖一再調解，結果直等於零，

今後國際上若無重大變化，則亞國之治爲義屬殖民地，已無疑義。

東非義屬殖民地之合併　義屬紅海區域於一八九〇年合併而爲愛銳特銳殖民地。在印度洋上之屬地，於一九〇八年合併而成索馬利南殖民地；直至一九三三年，這兩個殖民地各有其特殊系統。至於一九三六年義屬東非領土之最後合併，則爲自一九二八年以後逐漸蘊釀之結果。一九二八年諭令改組愛索二地上之政治制度；一九三三年法律根本修正義屬東非殖民地政府，當時這兩個殖民地確保持其自主地位，並分受各該總督之統治，其政府組織則大抵一致。至於眞正合併則始於一九三五年諭令，該令設高級委員一人，以統一愛索二地之政治和軍事政策。是時政府罷免巴玻羅將軍(General De Bono)之職，派往阿斯瑪銳(Asmara)擔任第一任高級委員，旋復由巴多里繼任。在這種計劃之下，高級委員擔任愛銳特銳總督，但對於索馬利南之總督，則有頒佈訓令之權。當然這種合併計劃之目的，原在主持對亞比西尼亞之戰爭。亞國既被侵佔，則將義屬東非一切殖民地聯合而成一個大單位，自在意料之中。

一九三六年法令正式兼併亞比西尼亞，成立大總督(Governor-General)一職，並使愛索二地總督均對之負責。至是唯一的集權政府設置於阿地阿巴巴(Addis Ababa)，一切權力由義屬東非大總督行使之。大總督兼領亞比西尼亞之大總督(Viceroy)。全部分爲五個總督轄區，阿地阿巴巴自成爲自主的總督轄區。各區設總督一人及其他行政機關，總督對於內部及行政政策，公共秩序之維持，以及公共機關和事業之運行，均須請命於



From The Amer. Pol. Sci. Review. Vol.XXX No.5 P.89¢

大總督殖民部對於殖民地之訓令，寄由大總督轉送各總督，但關於政府之普通事務，總督亦可與殖民部直接接洽，故各總督轄區雖非獨立的殖民地，究與純粹行政區域不同，因阿地阿巴巴政府之行政統轄權，止於亞比西尼亞之舊都，其主要效用在指導並調協各總督轄區間之工作。

總督轄區之劃分，在可能範圍內曾注意及土人之種族和宗教，現分為下列五區：

（一）愛銳特銳區之首都為阿斯瑪銳，其第一任新總督為哥宋里。此區概括前愛銳特銳殖民地，現復加以亞比西尼亞北部提谷銳（Tigrai）及奧薩（Aussa）區域。（面積八五，三二八平方英里，人口一百萬。）

（二）阿哈銳區（Amhara）之首都為鋼打（Gondar），其第一任總督為皮催基羅里（Pirzio-Biroli）。此區為亞人之發祥地，概括鑿拉湖區域（Lake Tsana region）尼羅河（Nile）流域，阿哈銳，哥基阿猛（Goggiam）及朔爾（Shoa）等區域。（面積八六，一〇〇平方英里，人口二百萬。）

（三）加拉西打摩區（Galla-Sidamo）之首都為吉瑪（Gimma），第一任總督為蓋羅索（Geloso）。此區包含阿地阿巴巴以南之湖區，並伸向西南，直與埃及之蘇丹（Sudan）及英屬肯拉（Kenya）相接壤。在此區內基督教及回教之勢力俱不普遍，土人為亞國文化最低之民族。（面積一三六，二九三平方英里，人口百六十萬。）

（四）哈鋭區（Harrar）之首都即爲哈鋭，其第一總督爲拉遂將軍（Nasi）。此區包括亞比西尼亞南中部哈鋭阿圭遂（Arusi）及拜爾（Bale）區域之回教民族。（面積七七，九九二平方英里人口百四十萬。）

（五）索馬利南區之首都爲幕加地遂（Mogadiscio），其第一任總督爲宋帖里（Santini）。此區包括前索馬利南殖民地全境，（面積一九五，五八八平方英里，人口一，〇二一，五七二。）現復加以前亞比西尼亞之鄰近區域俄加登（Ogaden）亦屬之。（面積二七一，〇四二平方英里，人口百三十萬。）

（六）此外尚有阿地阿巴巴京都區，面積二，八二〇平方英里，人口三十萬第一任民事總督爲玻泰氏（Bottai）。

阿地阿巴巴之大總督及其他總督，均由國王根據殖民部長之保薦下令委任之。阿地阿巴巴之副大總督及參謀長之委任方式相同。其他行政人員則由殖民部之常任官吏中委任之，但重要職位大抵由軍官擔任之，普通文官人員受委爲總督者較少。

義屬東非之最高長任官吏爲副大總督，祕書長則爲總督轄區內之最高長任官吏，此類官吏負責推進各該區內政府之民政事宜，監督並指揮區內一切文官人員，在大總督及總督缺席時期，則爲其正式代表。最近義大利殖民地上之行政人員，在能力及效率上均有很大進步，人員大抵由大學卒業生中所召收，均須經競爭考試合格，

始能任用；同時在土人語言文字法律和制度方面，尚須受有特殊訓練。

在阿地阿巴巴設有兩種顧問機關，最重要者爲政務會（General Council），概括東非一切重要人員，委員約計三十名，內有各區總督，中央政府（東非）之重要軍事和司法人員，法西斯黨駐京聯邦祕書，政府各部重要人員四五名，專門人員九人或十人。根本法令標明六類問題，對於此類問題，大總督必須徵詢政務會之意見，並可自由徵詢之。但因政務會不爲立法機關，而大總督對於所頒佈之規程須負全責，在緊急時期，亦可不事徵求。在各總督轄區亦有區政務會之組織，其與總督之關係亦大致相同。

義屬殖民地原多排斥土人領袖，不使參加政府事宜，最近在阿地阿巴巴所成立之參議會（Consulta），則表示義政府政策之轉變。參議會委員大約六十名，政務委員均爲參議員，至於其他官吏：如五區祕書長，法西斯黨五位聯邦祕書以及五區總指揮均爲參議員。但參議會中除以上各種官吏委員外，尚有十二名普通委員，其中六名由居留東非之義屬人民擔任之，其他六名則由重要土人擔任之，均由大總督所委任，任期四年。委任義籍人民委員時，則須注意業團的原則，須兼有生產和勞工代表。參議會每年舉行一次，既無立法權，亦無議事權，其存在之目的在使大總督於重大問題上，可以獲得顧問的意見，

義國之基本法典可以適用於義屬東非，但亦須注意地方特殊情形，並可由殖民部長或大總督下令加以適當的變更。一切基本法典適用於義籍人民，刑事條款則適用於土人。法令特別載明：一切牽涉土人之案件，則各該

族區和宗族上之特殊法律亦屬有效，但擾亂治安以及與文化之普通原則相衝突之地方傳習：如奴制以及其他殘酷刑法，則在廢止之列。就此可知義屬東非土人不但受義大利刑法之制裁，如果違犯地方（土人）法律和傳習，亦須受應得之處分。通常土人之民事案件：涉及財產和繼承，商務，以及家庭和宗教問題者，則適用土人之法律。

一九三六年六月一日命令，將司法權分由三類法院行使之：（一）普通法院和軍事機關，（二）政治行政官吏，（三）酋長及土人領袖。

統觀以上各段，可知在義屬東非所成立之政府系統，與利比亞愛銳特銳及索馬利蘭等地原有政府形式，無多出入。至於最近所採半聯邦原則，以定中央政府與各總督轄區之關係，在制度上雖有變更，在內部組織上則無重大影響。其最有注意價值之法律條款，在決定並保障土人之權利，及提倡土人在政府事務上之協作。例如政府委任少數土人爲參議員，保存土人法律之多數原則，規定公文和命令須以各區通行文字發表，特別保障土人宗教之類，其目的無非要獲得土人之同情和協作。

參考書

R. Cantalupo, "La Nuova Eritrea" Nuova Antologia, October 1, 1927.

E. W. Hullinger, "Italy's Colonial Pessessions in Africa," Current History, August, 1927.

E. W. Polsen–Newman, "Italian Colonial Expansion," Contemporary Review, January, 1927.

C. Schanzer, " Italian Colonial Policy in North Africa, " Foreign Affairs, March, 1924.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

P. Sylvère, "Libya," Correspondant, May 25, 1928.

H. A. Steiner, "The Government of Italian East Africa," The Amer. Pol. Sci. Review, Oct., 1936.

第九節　義大利各級地方政府和首都政府

義大利之地方政府系統，以及地方政府和中央政府兩間之關係，近似法制。此種系統首先採用於比德門（Piedmont）至一八〇六年，始逐漸擴充於其他區域。至是原有地方組織均被廢除，比德門之行政官吏散佈於義大利半島後，爲促進統一起見，更劃一全國制度。

義大利地方政府計有四個單位。義大利之省和市，與法國之道和市大致相同，在地方政治上頗稱重要。省市之間，尙設有二百十四個行政區（Circondari）一千八百零五個（現爲九百九十）行政分區（Mandamenti）。此二者與法國行政區和司法區之性質大致相同，均爲機械的劃分，以便於執行關於司法和財務行政上之法律，初無所謂地方精神自治意識和行政效用之可言。現今交通便利，行政長和省行政機關可以控制全省中級區域，因而失其效用。中央政府於一九二六年十一月和一九二七年正月先後下令廢除行政區。

省（Provincia）

義大利之省制，始於一八四八年，是年政府廢棄比德門時代之分區，頒佈新法，成立行省，賦予法人之資格。義大利全境現有九十二省，其中十七省係由一九二七年新令所成立。各省之疆界均經變更，平均面積一千二百八

十方英里，人口至不一致，平均每省人口約計五十萬，

省政府之最高執行官吏爲行政長(Prefetto)，其議事機關則爲省議會(Consiglio Provinciale)。在法西斯黨執政之前，省議員由人民所推選，任期六年，每三年改選半數。議員自三十以至六十名不等，每選區推選二三名不等。每區所推議員若在五名以上，則實行有限制的選舉，使少數派亦能推選代表。省議會每年舉行正式會議一次，但隨時可以召集特別會議。省議會討論公濟、瘋狂、教育、建設各項問題，表決省預算，並通過省政府之賬目，但不能管理公安事宜。

自一八八八年以後，省議會自選主席，並組織省委員會(Deputazione Provinziale)，由省議員中推選之，自六名以至十名不等，任期四年。其任務在擬訂預算，預先討論省議會所須主持之事件，有時並對行政長貢獻意見。又中央政府委任行政委員三至五名，組織一個顧問機關，以協助行政長解決一切行政問題。此外各省尙有省行政委員會(Giunta Provinciale Amministrativa)，由行政委員二人和省議會所推議員四人組織之，以行政長爲主席，其任務在監督市區和慈善機關，並可否決其決議案。又省行政委員會亦爲行政法院。

以上所述之地方系統，實際已被廢棄。法西斯黨反對一切選舉制度，至一九二七年，省議會已不存在，省行政由正式官吏主持之。此類官吏或由行政長自行委任之，或由中央政府直接委任之。一九二八年法律更將省內一切職權，統由行政長和行政官吏主持之

行政長之職位既經保留，並爲省內重要人員，莫氏固欲使之變爲省內之政府領袖行政長最近亦嚴受中央政府之監視。行政長由內政部長呈請國王委任之，爲中央政府在地方之代表，使一切省內機關遵守法律。行政長公佈法律，指揮警察，監視戲園，電影園和報紙之類，並維持治安。在省議會存在時期，行政長管理其會議，並可否決其決議案。

義國之行政長，大抵參加政治，內政部長每於選舉時期，嚴令各省行政長爲本黨策劃競選，競選勝利，則有升調之希望。行政長嚴密監視市區，對於財務，教育，建設，和公安方面干涉之權尤無限制。不過行政長在本省內之權力雖大，而所受中央政府之管理，則屬無微不至。

法西斯派進兵羅馬，取得政權，並由莫氏兼任內政部長以後，各地之行政長變爲法西斯黨之傀儡。該黨最初選派軍事人員，充任各省之行政長，後則代之以忠實黨員，不論其有無行政經驗，至是行政長所受中央政府之管理，愈益嚴密。莫氏不時召集各省之行政長聚會於羅馬，報告各省之政治和行政狀況，並由莫氏而授機宜，以爲此後施政之張本。

在法西斯派執政之初期，行政長之職權，每爲法西斯省黨部人員所侵犯，省政設施因而發生困難。莫氏於一九二七年春季，對於全國行政長發表公函，聲稱行政長既在法西斯黨統治下，主持政事，是爲現政府之直接代表，故行政長之政令，一般人必須遵守之。既經莫氏一度解釋，行政長和法西斯省黨部秘書長兩間之緊張關係，乃能

趨於和緩，但卽至今日，雙方爭權之風，尙未全息。

九二六年四月十八日法律成立省經濟會議，以代替原有之商會，藉以研究農業，實業，商業，礦產，勞工等項問題，委員則由國家經濟部長從工會和業主團體所擬定之名單中委任之，此爲民衆參加省政之唯一機關。

市區(Comune)

市區爲義大利地方政府之根本單位，根據一九三一年政治年鑑，全國計有市區七千三百十二個，其面積之大小和人口之多寡，至不一致。其中百分之九十六，人口在一萬五千以下，但亦有人口衆多之城市：如朴洛摩(Palermo)市之人口約計五十萬，狄潤(Turin)和吉羅爾(Genoa)人口約六七十萬，羅馬米蘭和萊朴思各市人口幾及百萬。

城(Citta)爲一市之榮顯的名稱，但無特殊的法律地位。一市之古蹟甚多，其中部人口至少在一萬以上，而公共事業如教育公濟之類，亦有相當的發達，則有稱城之希望。

市區政府之效用可分爲強迫的和任意的兩種，強迫的效用大抵爲市區之物質的和合法的生存所必需，如警察，教育，慈善，和建設之類。至於其他各種效用，凡足以改善市區之經濟的，智育的，和衛生的狀況，大抵爲任意的效用。

市區之內部組織，至一九二六年曾根本變更，但尙有敘述之價値。簡略言之，前此義大利之市府組織，與法國

大致相同。市內主要機關爲市議會，市議員由選民所推選，任期六年，每三年改選半數。直至一九二五年，始有少數婦女可以參加選舉。各市所有市議員之數目不同，最小者可以推選十五名，人口在二十五萬以上之市區，可以推選八十名。義國市區大抵採取有限制的投票，各個選民祇能推選應選人數五分之四，使少數派亦能推選少數代表。市議會每年開會兩次，每次約計三十日，春季會議檢查前年度之賬目，秋季會議則準備下年度之預算。市長，執行委員會，和行政長，均可召集特別會議，若有三分之二的議員要求，亦可召集特別會議。行政長可以出席市議會，但不能參加表決。

除去地方征稅，市議會對於市機關，財產，借款，衛生，警察，道路，市場，戲園，初級教育，公濟，和死亡註册各種效用，有相當立法權。市議會推選本市議員，組織行政委員會(Giunta)，委員自二名以至十名不等，使於市議會休會期中，可以代表執行一切。

義國市長稱爲Sindaco，寓有監視之意。根據一八六五年法律，市長由中央政府從選任的議員中委任之。至一八八八年，省會及人口一萬以上之市區，其市長改由市議會推選。至一八九六年，一切市區內之市長，均由市議會推選。推選市長時期，必有全數三分之二的議員出席，並有絕對大多數之推選，始能當選。市長任期四年，連選可以連任。市長不得兼任國會議員或他市之市長。若有行政長或三分之一的議員動議，市議會可於祕密會議中撤換之，但須十日前通知市長，並須得高級機關之同意，始能有效。市長若一再違背法令，或行政上有重大缺點，行

政長得以停其職，中央政府可以撤換之，但市長可以上訴於最高行政法院。

市長亦有兩重地位，一方面爲地方行政首領，一方面又爲中央政府之代行人。比較昔之義國市長所受市議會之管理較大於法國市長，而義國市長所受行政長之監視則不逮法國市長所受法國行政長監視之嚴密。在北部市區中，市議會的選舉頗能代表活躍的輿論，而市長的地位亦比較獨立。

在法西斯黨取得政權之前，社會主義派在地方政治上頗形活躍，市區政府之入其掌握中者，指不勝屈。社會主義派既經取得地方政權，開始推進其社會化政策。此派人士既乏行政經驗，因而虛糜公款，市政府負債甚鉅。法西斯派以爲此派利用地方機關，以行其政治之私，起而攻擊之。自一九二一年起開始掃除社會主義派在市區政府中之政治勢力，更以暴力和恐嚇以使全體市議員總辭職，結果大抵由王權選任全權委員一人，以主持市政。此類委任雖屬臨時性質，而選舉大抵緩期舉行，至一九二四年十一月二十三日，內政部長宣稱市區在王權委員統治之下者，總計一千四百五十一個。市議會若被解散，大抵繼之以嚴重的擾亂。

法西斯派於一九二六年提出方案，主張成立獨裁式的市長（Podestà）。但反對者頗不乏人，例如在參議院中，贊成者百零八名，反對者亦有三十六名；在衆議院中自由各派雖贊成法西斯派之革新計劃，則確反對這種方案。不過這種方案終於一九二六年正月通過國會，首先實施於人口五千以上之市區，至一九二六年九月三日，更推行於其他各市。前此市長，市議會，和行政委員會所可行使之權力，新任市長均可行使之。新任市長由國王下令

委任之，實際小市市長大抵由行政長所委，大市市長則由內政部長（莫氏）所委。市長須得有專科學校文憑，或曾擔任舊市市長，王權委員，或行政長至六月以上者，或曾親往前敵參戰而有功績者。

新任市長之任期五年，可以連任，但行政長可以任意遷調之，不須提出合法的理由。由此可知市長須絕對服從行政長，行政長則須絕對服從內政部長。市長無法定的薪額，但行政長須予以一切費用，市預算中必須準備這一筆款項。中央政府可以合併鄰近小市，委任市長一人治理之。

城市人口在二萬以上者，市長可以成立市參議會（Consulta Municipale）以為己助。城市人口在二萬以上和十萬以下者，內政部長可以加委副市長一人；至於市參議員之委任由法律規定之，人數自十名以至二十四名不等，由市長自行決定之。在人口十萬以上之城市中，內政部長可以加委副市長二人，此類城市亦須組織市參議會，參議員至少二十四名，至多四十名。參議員大抵由業團所建議，人口在十萬以上之城市，其參議員由內政部長委任之；人口在十萬以下之城市，其參議員則由行政長委任之。參議會之效用純屬顧問性質，僅有建議之權；市長對於參議會不負任何責任，一切任務自行決定執行之。不過市長須向行政長負責，行政長則須向內政部長負責，莫氏既行兼任內政部長，大權之集於一身，至為明顯。

市祕書（Segretario）之地位，在新法律之下，亦有變更。前此市祕書為地方之行政人員，終身任職，其任務在根據市長之意見執行與市區有關係之法律，並實施參議會和執行委員會之決議案。至一九二八年十二月，國會

議案將市祕書變爲國家官吏，可以任意調遣。大市之市祕書，且有升任爲行政長之可能。

羅馬(Roma)

羅馬爲義大利之首都，位於南部，距人口和財富之中心有四百餘里之遙，水陸交通亦不甚便利。羅馬於一八七〇年僅有二十二萬六千居民；至一九〇〇年，增至四十六萬三千名，到了最近，竟達百萬之多。

自一八七〇年以後，羅馬政府與其他義城政府，大致相同。法西斯黨進軍羅馬以後，委任王權委員以統治之。至一九二五年，復行採取新制度，委任總督(Governatore)一人，執行前此市長，執行委員會和市議會所行使之權力。總督由中央政府委任之，並直接向中央政府負其責任，中央政府復委副總督二人和行政委員(Rettori)十人以協助之。行政委員掌理市有事業和部局。其受委也，大抵以專門技術爲根據，並須得各該部屬之同意。一切事務由中央部院議決，交由市政府執行之。市議會業經廢除，現設參議會，計有參議員(Consultori)八十名，由工會和業團所建議，再由中央政府委任之。

中央政府既嚴厲管理羅馬市，故亦擔負該市之大部分經費。一方面擬定恢復古城往日之光榮，一方面又擬開闢新區域，以推進新建設，更以國家協款建築工人房舍，運動場和學校之類，同時改進交通和衛生設備，並拆除陋巷和不整潔之建築。

既經敍述各級地方政府和首都政府之組織，根據原定計劃，似應另闢一節，專論中央政府與所屬各級政府

之關係。但義大利既曾採取獨裁制政府，一切權力集中於莫索里尼（曾任內政部長）一身，地方重要官吏與地方所設顧問機關，直接間接均由高級機關所委任，隨時可被罷免和廢棄。又法西斯黨以外之政黨，就爲法律所禁止，全部民衆組織，均在政府統制之下，集權之程度於此可見，中央政府與地方政府兩間之關係，亦可推想及之，無分別敘述之必要。簡言之：義大利地方政府在中央集權鐵腕之下，幾無自治權之可言，一切惟中央命令是從，嚴受高級機關之管理與監督。

參考書

G. Abignento, La réforma dell' ammistrazione publica in Italia. 1915.

E. Bonaudi, Comune, Provincia e Istituzione di Beneficenza. 1922.

W. Elwin, Fascism at Work. 1934.

C. Ferrari, L' Amministrazione locale in Italia. 1920.

C. Ferrari, Le régime fasciste Italien.

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

M. Harris, Local Government in Many Lands. 1933.

B. King and T. Okey, Italy To-day. 1910.

Macciota e Vittorelli, Comminto Legge Comunale e Provinziale. 1934.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

G. Valenti, "Unita politica e decentramento amministrativo," in Rivista d' Italia. July, 1919.

第四章　社會問題

第一節　業團(The Corporations)

法西斯黨於一九二二年取得政權以後，已逐漸形成其政治制度。以經濟設施言，法西斯政府雖曾採取多種經濟理論，究未發揮任何創見。自一九三四年正式成立業團，以爲調整生產之方法以後，世界各部固不了解這種設施，多數義國人民亦復盲然。

業團意念之產生，確係偶然事實。法西斯領袖鑒於工業上之糾紛，以爲業團組織可以解決工業上之實際問題。觀莫氏闢階級鬬爭之說，崇尙極端國家主義，並主破壞邦國以下團體之自主，可知業團主義之產生，有由來矣。莫氏厭惡資產階級，但莫氏所以能够取得政權，頗有賴於資產階級之協助；莫氏對於工人原有相當同情，但工人勢力澎漲，亦可以奪取其政權。莫氏以爲推行國家資本主義，極易養成不可控制之官僚政治，足以損害國家和工人之福利；同時認爲資本主義系統若能有適當的改進，倘可以造福社會。工人不但在物品的分配上，應得有公平的權利，而在法律和工業狀況上，尤應承認其合法的地位。義大利旣爲貧乏國家，不能容許勞工糾紛，國家旣係至

高無上，故必能控制一切經濟活動。不過前此莫氏於講演時所用業團字樣，是主張國家應能管理經濟團體，並且這些團體在政治上應有代表與工團主義者和自由派之主張大致相同。當然基爾特社會主義派多爲民治派，因而不能實現其計劃；莫氏既然主張集權，基爾特社會主義政策不特有實施之可能並爲不可避免之事實。

莫氏所有國家主義派和天主教友人之經濟意念亦使其傾向於業團主義。戰前國家主義派即主成立有組織的和集權的國家，假手於基爾特，以解決勞資問題，或出於愛國的真誠，或因愛國的政府之設施，而能超脫階級上的異點。實際戰前國家主義黨大會之各種報告早經流露業團國家和廣義的法西斯主義的意念。儒可(Alfred Rocco) 和嘉里 (Filippo Carli) 於一九一四年五月所提出米蘭大會之報告有下列一段語義：「國家主義明白宣稱與經濟個人主義不併存，與根據經濟個人主義之原則上的根本錯誤不兩立。國家主義經濟之根本態度，必極端反抗個人主義派自由主義派和社會主義派之經濟設施，因爲這幾派之經濟設施係根據個人主義功利主義 (Utilitarianism) 唯物主義 (Materialism) 和國際主義；均與國家主義之原則相違反。這自然也是莫索里尼之中心思想。

天主教徒注意社會改革，多數人民黨和天主教行動派 (Catholic Action) 黨員固已了解同樣的主義，而在勞工狀況大全 (De Rerum Novarum) 一文中，教皇固曾提及業團字樣，並以業團如能自由組成，並能自治，則必能提倡經濟和平和進步。

撻廊催(D' Annunzio)於一九二〇年所擬定之阜姆(Fiume)憲法，具有業團的性質，使勞工和資產階級均受國家的管理，主張在有些業團內之工人，自行管理各該工級，並推選代表，出席主管機關。這種憲法雖然從未實施，而對於法西斯業團之組成，究有相當的影響。

爲維持政權起見，莫氏需要充分工人，以威嚇反對派，法西斯派因而自行組織勞資經濟會社。儒宋尼原爲儒美義大利工人之組織人員，後任義大利工會主席，並變爲法西斯黨員，協同組織工會，法西斯領袖以之爲重要任務，因亦努力進行。至一九二二年一月二十四日，就 Bologna 舉行全國代表大會，擬定多種原則，更聯合工，農，中產和智識階級，以及海員各種業團，組織全國工人業團聯會(National Confederation of Syndical Corporations)。至是年六月，主管人員宣稱：聯會共有會員四十五萬名，其中百分之六十爲農人，百分之十五爲工人，其他則爲俸級(Salaried)人員，鐵路人員，海員，和碼頭工人，這種勝利半基於儒宋尼之口才，半基於法西斯黨之暴動和誘惑。

自法西斯黨進軍羅馬以後，社會主義派工會人員加入法西斯黨者頗衆，至一九二三年年終，法西斯工團計有團員八十五萬名，社會主義派工人聯會祇有二十一萬二千名，大抵爲低級工人。不妥協的領袖被囚禁者約六千人，被驅逐出境者約二千人，被處流刑，被害身死，或致無法生活者約計萬名。當時獨立工人組織時被襲擊，禁止反對團體之法令和法律，適用於一切工人組織，其機關報紙多被搗毀。聯會不堪壓迫，竟遷往巴黎，反對派工人對

於政府政策，遂不得不帖然就範。業主之困難則更大，農業僱主爲維護本身利益起見，準備服從黨的領導；但工業僱主則不願與法西斯工會接洽，與對於社會主義派和天主教派工會之態度正復相同。儒宋尼頗欲結合工人與業主之聯會，而成立一個鉅大組織，業主聯會領袖且被誘而參加法西斯最高會議。後復受莫氏之誘惑，成立業主聯會和法西斯業團聯會之委員會，其目的在根據政府所擬定之規程而調整其政策。

法西斯黨既經渡過一九二四年和一九二五年前期之危險時期，乃開始壓迫工業僱主，由杜瓦帖氏（Turati）激動五金業中之罷工。一九二五年四月二十五日所召開之法西斯最高會議，認爲由法西斯黨所主持而具有特殊和固定目的之罷工，合乎正義；同時則以社會主義派所煽動之罷工爲革命行爲，營求不可實現之目的。並稱罷工必須根據政府之命令，其目的在警告業主團體，業主之設施若不符合公約（Palazzo Chigi）之精神，法西斯黨則須採取適當政策，以制止一味提倡私人利益之專利事業。儒宋尼（Rossoni）並於聯會大會中通過所提之方案，規定一切團體之設施，必能合乎法西斯革命之原則，始可得合法的承認。

由此可知業團國家之意念已在進展之中，至一九二五年十月二日，工人和業主代表於 Palazzo Vidoni 開會時期，即是這種意念實現的起點，業主承認法西斯工團爲工人之唯一代表機關，工團承認業主聯會爲工業之唯一代表，工人與業主兩間之合同關係，由兩大聯會協商解決之。法西斯最高會議於十月六日開會時期，國家主義派儒可（Rocco）提出最後計劃，規定公共事業上不得有罷工和閉廠之事態；在其他方面若有勞工糾紛或

共同合同上之爭議，須經勞工法院認爲有理，始能實行罷工和閉廠。至一九二六年四月三日，正式通過共同勞工關係之合法紀律案(the law on the Juridical Discipline of Collective Labor Relations)，更於七月頒佈執行這個法律的規程。

業團意念究竟如何演化而成，是値得硏究的問題，應之曰：是在強力壓迫和繼續不斷的宣傳之下演化而成，法西斯領袖對之意見頗不一致：業團系統究否代表整個法西斯主義？是否指狹義而言，指工人和業主兩間或生產各部門間之經濟關係上的調整？業團主義是否概括軍國主義和獨裁制度之類？或祇涉及經濟生產問題？又是否涉及公平的經濟分配上的理論？凡此均非理論上的問題，因爲在義大利有許多人祇接受業團之工業計劃和調解的效用，而拒絕其獨裁制度之背景；另外有許多人主張採取獨裁制度，而反對由業團管理工業。凡曾在義大利實地觀察的人們，可知法西斯政府採用業團字樣，其用意在引起民衆之驚異，藉以遮避法西斯黨所施之壓迫。實際言之，法西斯政府要求調整經濟生活和其他各種生活之權，思欲假手業團組織，以實現這種目的，獨裁制度爲業團系統之必要的機樞，其他皆爲附屬的機關。

自一九三三年十一月以後，莫索里尼之講演側重社會公平一點，大學教授大學學生和公法學者從而大聲附和，共營主義之潮流因亦從風而靡。莫氏於一九三四年十一月業團成立時期，對於公平一點，亦復再三致意：「吾人必須重複申明業團本身不爲目的，而爲求達固定目的之工具，……這些目的是什麼？就是要成立一種組

織，使貧富兩間之距離可以逐漸縮短，使奢侈和赤貧生活不致過於懸殊，這就是我所稱爲較高的社會公平」。

莫氏於申述提倡社會公平一點的時候，附帶述及資本主義之缺點：「吾人可以證實資本主義的生產方法業經廢棄，其所根據之經濟自由主義的理論亦隨之消滅。在資本主義史中我們可以區分爲三個階段：（一）動的資本主義，（二）靜的資本主義，（三）衰替的資本主義。第一個階段自一八五〇年至一八七〇年……工業資本主義之象徵就是工廠之設立，這是餘利最富之時代，自由競爭之風氣至盛，失敗者和死亡者甚夥。……資本主義之動的階段，自蒸氣機器出現至蘇彝士運河闢成時止，先後約計四十年，在這個階段，國家對於社會狀況漠不關心，祇採取觀察的態度。……自一八七〇年以後，事態轉變甚速，生活角逐，自由競爭，強勝弱敗各種狀態，均在演變之中。合資合辦之時代開始，結果自由競爭之風漸息，贏利逐漸減少，資本主義的企業取合作而棄競爭，均分市場和贏利。……結果這種托辣斯式的資本主義轉而要求政府採取保護關稅政策，自由主義隨之壽終正寢。……至是資本主義的企業發生困難，不得不求救於國家，國家對於社會經濟各方面無不出之以干涉。吾人若須接受這種資本主義，則須採取國家資本主義，這就是顛倒的國家社會主義，就是國家經濟之官吏化。……吾人成立業團，其目的在發展義大利人民之財富政權和福利，此三者有相互影響，政治力量產生財富，財富加強政治行動，以民衆福利言，在固定時期中吾人須使羣衆了解吾人所成立之各種機關，乃爲改進民衆生活程度之工具。……最近吾人方消滅經濟自由主義，應用最高會議和軍團，以主持政治問題，更以業團來解決經濟問題。業團主義係指有組

律的，換言之，可以管理的經濟，因爲紀律是可以管理的，棐國主義可以戰勝社會主義和自由主義而創造一個新總體。」

社會主義國家在義大利尚未實現，一般人仍然趨重生產上之最高利益。勞工憲章(The Charter of Labour)之整個精神，初不過表面上調整的資本主義(Superficially Regulated Capitalism)，這種文件義人認爲至關重要，頗有研究之必要。

勞工憲章

勞工憲章於一九二七年由法西斯最高會議所宣佈，最高會議在當時是黨的一種會議，因此牠所宣佈的不能算爲眞正法律；但是一九二八年十二月十三日法律予政府以擬定有法律效用的規程之權，以實施該項憲章。實際大審院於一九二八年七月二十八日曾作一度決議，宣稱憲章中凡未經正式合法手續之部分，雖不是眞正法律，究爲提高羣衆道德和物質水準的重要標準上之原則，對於現存法律上的解釋，當然有重大影響。

憲章之主要原則，認爲政府駕乎一切社會利益之上，爲圖謀後代之利益起見，可令現代人民作相當的犧牲。然後繼之以多種概念，涉及個人與社會兩間之關係，工作爲一種社會責任，既爲社會責任，則應受國家之管理。以國家觀念說起來，整個生產是一個單位，其目的是單純的，端在提倡個人福利，發展國力。

憲章第七第九兩條發揮法西斯黨之經濟理論，根據第七條，棐國國家認爲在生產上私人創業爲提倡國家

利益之最有效力和最有用的工具，生產上之私人組織旣爲國家所關切，是企業家在生產上對於國家負有責任，由生產力之協作方面產生權利與義務之相互關係。一切人員不論爲技術爲俸級或爲手工，均爲經濟事業上之活動的協作者；管理和指揮之權屬於業主，因亦負有責任。第九條說明國家所以干涉生產，或因事業上根本缺乏私人創業精神，或因創業精神不甚充足，或更涉及國家之政治利益，這種干涉或出之以管理和鼓勵之形式，或竟收爲公有。由此可知法西斯黨仍然尊重私產和私人企業，政府如認爲有損公共福利，則加以干涉，至於生產之分配和事業之管理，則出之以極端模糊的概念，致使解釋與組織異常紛歧。

法西斯黨雖曾設法補救放任政策(Laissez-faire)之缺點，其精神則亦維持勿懈，政府對於社會公濟和保險曾訂有廣大的計劃，工會所訂共同工約，涉及最小限度工資，每年例假，職責的釐定，紀律和撤職，以及職業教育之類。勞工憲章第三條申述工團和自由職業各種組織之自由，同時規定：祇有受國家管理之合法承認的工團，始有代表各類業主和工人之權，至是罷工和閉廠均爲刑事行動，數目業已大減。究其大減之原因，不在新精神之產生，而在法西斯政府之盡量壓迫，實際階級觀念依然存在。

對於工團組織上之選擧權利，在義大利缺乏有效力的保障，工人無法管理其負責人員，法西斯領袖時時表示在工人組織中維持其獨裁制之決心。對於業主的組織採取同樣的態度，規定任何廠店非有執照不能設立，必要時各該業主管機關中必有可靠的法西斯黨員參加。

罷工——罷工、閉廠（工業）

年份	罷工之數目 農業	罷工之數目 工業	罷工之數目 總數	參加之人數 農業	參加之人數 工業	參加之人數 總數	閉廠之數目	涉及之人數
一九二七	五	一四九	一五四	一、八八一	一六、七五二	一八、六三三	一五	二七
一九二八	六	六三	六九	五九	二、九〇五	二、九六四	八	三五
一九二九	六	六八	七四	一八〇	三、〇四二	三、二二二	九	三〇
一九三〇	九	六六	七五	二〇一	二、六二九	二、八三〇	七	三三
一九三一	一五	四八	六三	七四六	三、三七六	四、一二二	四	一九
一九三二	七	一四	二一	二八〇	三一三	五九三	二	五

一切工團曾於一九三四年秋季改組，其目的在造成業團以下之有系統的機構。這種掠取地方組織的權力和獨立之政策，始於一九三一年，原意在使之變爲省團組織之下級組織，高級機關可以行使高大的權力，這種政策到最近業經完成。業團部既爲主持勞工問題之機關，所應管理之單位的數目減少，其權力則大行增加，因對於全省和全國的組織可以直接行使提名和批准之權。

不過政府之設施不能純全依據法律，實有賴於法西斯黨，市政黨，和業團調查人員之協助，使政府所提之候選人，得以當選。當然這種辦法未可使一般人滿意，不過反對者雖不乏其人，而反對意見則未可公然發表。工會和

業團之主席和祕書多爲忠實黨員，並時時在黨的嚴密監督之下，一有困難，祇須少事佈署，卽可迎刃而解。

法西斯官吏供職於工聯會者，其數不小。在一九三三年，工人所納各費，總計八千三百萬里拉之鉅；業主所捐，約計二萬萬零七百萬里拉之多。在這些款項之中，業團部可以領取百分之十，以推進其任務；聯會保留百分之三的準備金，以備應付合法的要求，另有百分之十五，則由業餘活動聯合會，幼童團，和工團人員訓練所各種機關分配之，但不得保留罷工準備金。至於聯會服務人員之確實數目，迄無可靠之統計，預計當有數千名之多。

如此各種聯會既不能眞正代表業主和工人，復喪失其鬬爭之性質，一變而由法西斯派官吏所主持，受政府之支配。究此非謂：工人受不公平之待遇，背視政府對於工人之態度爲轉移，例如工業法院稱決個人間的糾紛，解釋並修正共同的工約，不過到了現在，工人已不能壓迫業主和政府，以達其所希冀之目的。業主對於業團部，固可陳述其意見，可稱工人的要求或政府的建議可使各業破產，或稱消費人無力購買，或稱他國將乘此攫取義國之商務；政府若不願接受其意見，業主勢須退讓。法西斯政府蔺此曾設法維持合理的最低工價率，結果失業愈衆，政府乃不得不規定工人每週工作四十小時，同時減少工資，以資救濟。彼頌揚業團之法西斯人員，動稱前此工人所組織之工會，祇有在階級國家中尙有相當效用，今階級國家既被法西斯主義所推翻，則該項工會急應廢除，其工作由業團之地方機關擔任之，政府曾就重要區域設立工團人員訓練處，使主持工團之人員可以了解工團的教義及其實施之方略，法西斯領袖人員頗欲變更業團中之各工團的性質，使之兼有業主和勞工，不過一般工人尙

不欲遽行廢除工團業主亦欲保存其業會，不甘為政府所破壞。

至一九二八年十一月，還兩種力量先後均為莫氏所擊破。緣儒宋尼頗為激烈，至一九二八年，工團代表每多激烈言論，儒氏且欲採取共產黨所放棄之政策。業主擧訴於莫氏，莫氏因卽採取積極行動。莫氏陽欲實施一九二六年四月三日法律，成立業主總聯會和工人總聯會，實則解散工人團體，而委儒氏為法西斯最高會議委員。

勞工法院(Labour Courts)

在義大利私人糾紛和團體糾紛既均不能訴之於罷工和閉廠，而糾紛又不能免，勢不能不由法院解決之。義大利政府於戰前戰後均曾試行調解工潮之辦法，而將各項糾紛分為私人和團體兩種，法西斯派取得政權以後，更將此類試驗理成系統。

團體糾紛陳訴於上訴法院（全國計有十六所）上訴法院以勞工法院之地位而審訊案件。各上訴法院內設有特別庭，由法官三人專家二人組織之。專家名單先由地方經濟委員會所提出，委員會內衆有業主和工人代表，然後由政府委任，任期一年。專家須為準法西斯黨員，得有大學卒業證書或有類似的證書。團體糾紛祇能由工會提出勞工法院，並限於涉及聯會之案件。其他涉及協會總聯會和業團，則須經高級機關一度調解後，始能提出。一切判決適用於聯會之全體會員，並適用於在該級工商業工作之非會員工人和業主。一切糾紛案件若涉及現行合同，則採用關於解釋合同之普通法理學；糾紛案件若起於新合同之訂立，法院則根據公平的原則判斷之。設

法調和業主與工人之利益，保護生產上之較高利益

當然勞工法院在司法上並無獨立的地位，法官之行動若違反政府之政策，可被免職，與其他普通官吏相同。法院於審判案件時，必須通告政府代表，政府代表參加全部審訊程序，發表政府方面的意見，實際在政府代表表示意見之前，法院不得判決任何案件。重大問題通常由聯會之法西斯官吏磋商解決方法，如果不能解決，則由業團部長，業團調查員和行政長協同解決之。

在私人糾紛上，原告於所擬採取之行動，報告相關聯會，但聯會非必協助原告。審訊私人糾紛之法院，兩造若不要求，非必有專家參加。私人糾紛大底關於工資，罰款，斥責，工作時數，工作勤惰，假期之類，對於工人頗關重要。但現今所採取之程序，比較複雜，法院大抵積案甚多。程序既然複雜，則不了解法律之工人，必致感覺不便；並且業主所得法律上的協助亦必較大，是亦不利於工人。為免除此類缺點起見，有人主張業主與工人之個人糾紛，應採取適用於違犯團體合同上之規程，實施聯會之強迫調解辦法，並使執行權力可以影響調解的結果。

業團

莫索里尼於說明業團主義時期，稱業團為一種工具，在國家保護之下，完成生產力之完整的，有機的，和單一的紀律，其目的在發展義大利人民之財富政權和福利，這是義大利政治領袖的意見。至於社會人士對於業團之態度，計有三種意見，茲略述如下。

有一派人運用勞工憲章第七條中的語句，如「生產是對於國家有重大關係的效用，」「對於國家負指導生產之責」之類，認爲業團國家既經成立各種業團，各個業團又由業主和工人所組成，則應能絕對管理生產和分配。業主派主張採取不干涉的態度，認爲業團可以舉行調查，搜集統計，組織職業介紹所和社會福利機關，擬定關於團體公約之原則，主持利益衝突時之調解，並向政府貢獻其意見。但業團不可實行干涉各種事業，如果爲擁護生產之較高利益起見，而必須有監督和調協權，亦不得實施嚴密的監督。此外尚有折衷派，此派以爲私人財產究須存在，私人創造精神尤爲經濟建樹之淵源。業團之效用在產生同業精神，業主應用其財產以提倡公益，工人則爲國家和業主而工作，公司自須受業團之管理，但產業公有究不可行。此派中之非業主份子，一部分傾向自由經濟主義，另一部分則主由國家規定物品之公平的價值。在此類複雜意見之中，業團竟呱呱墮地。

工商業最低單位爲聯會(Trade Association)，一個聯會代表一省，或代表一市區。聯會之縱的聯合爲總聯會(Confederation)，其橫的聯合則爲業團。

業團並不純全根據不同的經濟活動，亦不純全根據生產上之不同的整個循環(Complete cycle of Production)，例如紡織業團包含下列各業代表如棉織、牧羊、羊毛、羊毛和毛絲織物，養蠶，絲紡織，人造絲，蔴，紡織染坊，地氈，紡織物之批發和零售。農業專家，化學商品各業之類。每個業團大抵包含生產各大部分上一切份子，自原料以至製成物品，應有盡有。在政府擬議業團的時期，生產者欲將各種生產活動成立各種業團，但政府顧問頗不

贊同，因成立業團之主要目的，在於成立管理工業之機關，使能發生相互關係，藉以調協各種利益。接洽結果，成立二十二個業團。業團間若有共同問題，可由政府領袖下令召集聯席會議，聯席會議之職權與各個業團所可行使者大致相同。

各個業團之代表數目不同，大抵以能代表業團中各種利益爲標準。例如化學工業業團所有代表多至六十五名，甜菜業團(Beet Culture Corporation)所有代表僅有十二名，分配目的在使全國業團會議代表人數不致過多，但其全數已達八百名。

業團之內部組織，頗有可注意之點：(一)表面上業主與工人代表數目相等，實際並不平等，與正工人頗難入選，並且黨員和學界人員多非工人之友。(二)各個業團有法西斯黨員三名，其中一名擔任副主席，政府採取這種辦法，蓋恐業團若祇由生產者所組織，或將剝削消費人。不過法西斯黨究竟如何控制業團，使不致剝削消費人，則爲問題。

當然，法西斯政府對於業團並不採取放任態度，可由兩點證明之：(一)政府委派監督人，出席業團。(二)政府時時宣佈：業團不爲自主機關，而爲國家之一部份，政府指揮之以爲國家服務。例如各個業團大抵由部長，或由副部長，或由法西斯黨祕書長擔任主席，此類人員均由政府領袖所委任，因此業團與政府部院關係至爲密切，但業團則在政府管理之下。

自一九二六年以後，業團賦有下列各項權力：調解所屬機關間之衝突；頒佈規程，以提倡鼓勵並協助一切可以調協和整治生產之努力；必要時成立職業介紹所，並整治專科訓練和學徒制度；在相關聯會同意之下，業團可以整治生產各部門間之經濟關係，但須得政府領袖和全國業團會議(The National Council of Corporations)之許可。一九三四年議案增加一種重大權力，使業團可以擬訂關於經濟情形的共同調整和生產上的統一紀律之規程，是證明由經濟自由主義而進入業團經濟。

在業團正式成立之前，曾由政府下令組織全國業團會議，內分七組，如職業和美術，工業和藝術，農業，商業，內國交通，海運和航空交通，銀行是也，各組有業主和工人代表，當時一般人所稱業團，係指這七組而言。政府領袖為此會主席，必要時可以召集其會議。現今此會由業團代表委員一部分，部長，法西斯黨祕書長，與社會福利有關係之各聯會主席，公務人員所組各聯會之代表，經濟和法律專家十人，以及其他代表組織之。

全國業團會議之顧問效用和擬訂規程的效用，祇須簡略說明之。廣義言之，政府可以徵求該會對於全國經濟生活上之意見，尤重業主和僱員兩間之關係；政府對於一切經濟問題，非必有請求其表示意見之義務，表示後非必接受之，不過在有些事件上，政府則有徵求該會意見之責；該會亦得授權於一切聯會，使能於各該範圍內擬訂工資和工作狀況上各項標準，但須得業團部長之批准。實際在一九三四年以前，全國業團會議之實際職責，在擬定各項規程，(一)以調協各聯會所進行之社會救濟工作，(二)以調協團體工約之原則和業團間之活動，(三)

以調整生產各部門間之共同經濟關係。前兩種職責於得政府領袖批准後始能執行，第三種雖爲重要效用，亦須於全部相關聯合會同意後始能實行，其實際權力之小，可以想見。

在全國業團會議閉會期間，成立業團委員會（Corporative Committee），委員會祇有顧問效用，調協會議與內各機關間之工作。委員會由一部分部長，法西斯黨祕書長，副祕書長兼行政祕書長，在各業團中擔任副主席之黨代表，全國業主總聯會，全國工人總聯會，全國自由職業人員和美術家總聯會，以及合作學院（Institute of Co-operatives）之主席和院長；又有全國業團會議總幹事，共同組織之。

義大利之業團組織，顯然異常繁複，其要義何在，究爲吾人所應注意。當然業團在生產方面並不直接主持財產，其根據還是私人財產和私人企業。關於勞工問題，政府曾經組織各種聯會，其上尚有業團和各種行政機關，均可表示意見，而最後決議和最高監督則由政府自行行使。業團和全國業團會議均非自主，不能廢棄國會所擬訂之原則，祇能在該類原則之內，行使管治權。

在一個社會需要社會主義時期，業團系統爲實現社會主義之一種可能方法，不過目前義大利之業團制度，初不過一種改進私人企業上的弊端之機關，初非提倡社會公平之政策，並且業團和全國業團會議祇有建議權，決議權則屬之政府。政府如欲採行社會主義，可以利用業團以實現之。但成立業團之目的，端在增高生產，並不代表何種固定原則，業主和工人均可利用之以鞏固工業上的進步，但法西斯領袖認爲在該黨統治之下，不致發生

該項危險，總之，義大利現今所組織之業團，初不過是政府之工具，並不代表何種政策，既有此類機關，則工商業上之衝突必較少，對於工商問題必能貢獻調整的和專門的意見，並必能減少莫索里尼統治上之困難，同時尚可增進社會福利。不過自法西斯黨取得政權以後，久已實施領袖獨裁制，對於任何經濟問題，未嘗取決於業團，今後亦未必增高其地位，擴充其職權，可斷言也。

參考書

A. Anselmi, Trade Associations and Corporations in Italy after the Recent Reforms. International Labour Review Jan. 1935.

G. Arias, Economia Nazionale Corporativo. 1929.

Biagi, Scritti di politica Corporativo. 1935.

G. Bottai, Le Corporazione. 1933.

Costamagna, Diritto Publico Fascista. 1934

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

Rosenstock-Franck, L' Economie Corporative Fasciste. 1934.

L. R. Franck, Fascism and the Corporative State. The Political Quarterly. Vol. XI. No. 3.

E. Ranelletti, Corso di Diritto Sindacale e Corporativo, 1934.

International Labour Review. Vol. XXXI, No. I. January 1935.

Trade Associations and Corporations in Italy after the Recent Reforms, by Anselmo Anselmi. Pp. 6-27

Appendix

Trade Associations

A. Legally Recognized Employers' Associations and their Confederations.

Fascist Confederation of Industry:

1. Federation of Clothing Manufacturers.
2. " " boat and shoe manufacturers and allied leather industries.
3. " " hat manufacturers.
4. " " employers in the tanning industry.
5. " " cotton manufacturers.
6. " " wool manufacturers.

7. Federation of silk manufacturers.

8. " " manufacturers of artificial textiles fibres.

9. " " manufacturers of miscellaneous textile products.

10. " " builders, public works contractors and allied industries.

11. " " real property owners.

12. " " cement, lime, and clalk manufacturers and manufacturers of cement ware.

13. " " pottery, brick and tile manufacturers.

14. " " glass manufacturers.

15. " " manufacturers of chemical products.

16. " " manufacturers of foodstuffs and miscellaneous agricultural products.

17. " " manufacturers of mineral waters and ice-cream, brewers, and maltsters.

18. " " employers in the milling, macaroni, and rice industries.

19. Federation of employers in the fishing industry.

20. " " manufacturers of wines, spirits, and similar beverages.

21. " " manufacturers of sugar, sweetmeats and allied products.

22. " " employers in the engineering and metal-working industries.

23. " " employers in the wood industry.

24. " " electrical engineering undertakings.

25. " " gas and water works.

26. " " paper manufacturers.

27. " " printer and allied trades.

28. " " publishers.

29. " " the hydrothermal industry.

30. " " rubber manufacturers and manufacturers of electrical conductors, pl-astic substances, and similar products.

31. " " mining and quarring industries.

32. Federation of newspaper publishers,

33. " " the art products and dress and furnishing accessories industries.

34. " " theatrical managers.

35. " " municipal industrial undertakings.

36. " " shipping and auxiliary transport service undertakings.

37. " " air transport undertakings.

38. " " railway, tramway, and inland navigation undertakings.

39. " " motor transport undertakings.

40. " " municipal transport undertakings.

41. " " electrical communications undertakings.

42. " " auxiliary traffic and transport service.

43. " " private educational and training institutions.

44. " " managers of industrial undertakings.

45. " " handicraftsmen.

Fascist Confederation of Agriculture:

1. Federation of landowners and tenant farmers.
2. " " landowners leasing farms.
3. " " landowners and tenant cultivators working on their own account.
4. " " managers of agricultural undertakings.

Fascist Confederation of Credit and Insurance Undertakings:

1. Federation of national iustitutions for ordinary credit.
2. " " provincial banks.
3. " " private banks.
4. " " financial institutions.
5. " " stockbrokers and exchange Commission agents.
6. " " exchange brokers.
7. " " insurance agents.
8. " " insurance undertaking

9. Federation of collectors and receivers of derect taxes.

10. " " contractors for taxes on consumption goods and similar dues.

11. " " popular banks.

12. " " rural and agricultural banks and auxiliary institutions.

13. " " managers of credit and insurance institutions.

Fascist Confederation of Commerce:

1. Federation of dealers in cereals, vegetables, and fodder.

2. " " bakers and allied trades.

3. " " dealers in fruit and vegetable product.

4. " " dealers in solid fuels.

5. " " dealers in art and craft products.

6. " " hotels and tourist agencies.

7. " " restaurants and refreshment houses.

8. " " agents and representatives of commercial firms.

9. Federation of retail dealers in monopoly goods.
10. " " flower dealers.
11. " " wine and spirit merchants.
12. " " oil dealers.
13. " " grocers
14. " " dealers in cattle and meat.
15. " " dealers in milk and dairy products.
16. " " dealers in fish products.
17. " " dealers in preserved meat and miscellaneous foodstuffs.
18. " " dealers in wood, furniture, and allied products.
19. " " dealers in textile goods.
20. " " dealers in articles of clothing.
21. " " dealers in books, paper, and allied products.
22. " " goldsmiths, silversmiths and allied trades.

23. " " dealers in iron, metals, machinery, and derived products.

24. " " dealers in motor cars, motor, cycles, and accessories.

25. " " dealers in furs, hides and skins, and allied products.

26. " " dealers in chemical products.

27. " " dealers in fertilizers, agricultural machinery, and other products for agricultural use.

28. " " dealers in building materials.

29. " " dealers in glass and ceramics.

30. " " dealers in mineral oils, carburants, and lubricants.

31 " " forwarding agents.

32. " " auxiliary commercial services.

33. " " managers of general stores.

34. " " firms engaged in oversea trade.

35. " " private nursing homes.

36. Federation of itinerant salesmen.

37. " " managers of commercial firms.

B. Legally Recognized Worker's Associations and Their Confederations.

Fascist Confederation of Industrial Workers:

1. Federation of worker's in the clothing industry.

2. " " " in the water, gas, and electricity industries.

3. " " " in the foodstuffs industries.

4. " " " in the house-furnishing industry.

5. " " " in the paper and printing industries.

6. " " " in the chemical industry.

7. " " " in the building industry.

8. " " " in the mining and quarrying industries.

9. " " " in the engineering and metal-working industries.

10. " " " in the fishing industry.

11. Federation of workers in the textile industry.

12. " " " in the glass and ceramics industry.

13. " " " employed in electrical communications.

14. " " " employed on railways, tramways, motor transport, and inland navigation.

15. " " motor drivers.

16. " " dockers

17. " " workers in auxiliary transport services.

18. " " seamen.

19. " " airmen.

20. Federation of entertainment workers, comprising the national associations for the following branches:

(a) Operatic stage,

(b) Dramatic stage,

c) Light opera, revue and variety artists,

(d) Sports professionals,

(e) Cinema actors and technicians

(f) Scenic technicians.

(g) Members of orchestras and bands,

(h) Employees and technicians in theatres,

(i) Theatrical operatives.

Fascist Confederation of Agricultural Workers:

1. Federation of technical and administrative employees in agricultural and forestry undertakings.
2. " " share farmers.
3. " " agricultural wage earners and day labourers.
4. " " skilled workers in agriculture, animal husbandry, and forestry.

Fascist Confederation of Commercial Workers:

1. Federation of employees of warehouses, shops, and forwarding agencies.
2. " " workers in the foodstuffs trade.
3. " " workers in the tourist and hotel industries.
4. " " employees in professional agencies and offices.
5. " " house porters.

Fascist Confederation of Workers in Credit and Insurance Institutions:

1. Federation of officials in credit insurance and taxation offices.
2. " " workers in credit institutions.
3. " " " in insurance undertakings.
4. " " " employed by collectors of direct taxes and contractors for taxes on consumption goods.

C. Associations of Professional Workers and Artists:

Fascist Confederation of Professional Workers and Artists:

1. National Association of medical practitioners (92 provincial associations).

2. National Association of pharmacists (92 provincial associations).
3. " " of veterinary surgeons (1 interprovincial and 90 provincial associations)
4. " " of midwives (92 provincial associations).
5. " " of engineers (92 provincial associations).
6. " " of architects (18 interprovincial associations).
7. " " of surveyors (92 provincial associations).
8. " " of industrial experts (18 interprovincial associations).
9. " " of Commercial experts (18 interprovincial associations).
10. " " of Chemists (18 interprovincial associations).
11. " " of solicitors and barristers (170 associations for areas corresponding to those of the respective courts).
12. " " of notaries (24 associations for areas corresponding to those of the Courts of Appeal).

13. National Association of non-professional legal counsel (24 associations for districts as above).

14. " " of doctors of economics and commerce (18 interprovincial associations).

15. " " of accountants (18 interprovincial associations).

16. " " of journalists (11 interprovincial associations).

17. " " of private teachers (18 interprovincial associations).

18. " " of certificated nurses (9 interprovincial associations).

19. " " of authors and writers (18 interprovincial associations).

20. " " of musicians (18 interprovincial associations).

21. " " of persons engaged in the fine arts (18 interprovincial associations).

Corporative Organization

National Council of Corporations:

Corporative Committee.

Sections.

General Meeting.

Corporations for Cycles of Agricultural, Industrial and Commercial Production.

1. Corporation for cereals.
2. " " vegetable, flower, and fruit growing.
3. " " grape growing and wine.
4. " " oil.
5. " " beet and sugar.
6. " " animal husbandry and fishing.
7. " " wood.
8. " " textile products.

Corporations for Cycles of Industrial and Commercial Production.

1. Corporation for building.

2. " " metal working and engineering.

3. " " Clothing.

4. " " glass and ceramics.

5. " " the chemical industries.

6. " " the paper and printing industries.

7. " " the mining and quarrying industries.

8. " " the water, gas, and electricity industries.

Corporations for Service Occupations and Industries:

1. Corporation for the professions and arts, Comprising the following sections:

   (a) Legal professions;

   (b) Medical and health professions;

   (c) Technical professions;

   (d) Arts.

2. Corporation for inland Communications, comprising the following sections:

(a) Railways, tramways, and inland navigation;

(b) Motor transport;

(c) Auxiliary transport services.

(d) Telephone, wireless, and telegraphic communication.

3. Corporation for shipping and air transport.

4. Corporation for hotels and restaurants.

5. Corporation for insurance and credit, comprising the following sections:

(a) Banking;

(b) Savings institutions and public institution.

(c) Insurance institutions.

6. Corporation for entertainments.

第二節　宗教問題

吾人於敍述義大利政治制度時何以同時討論宗教問題，讀者諸君或許以爲溢於題外，此誠爲不可避免之疑問，也就是在我們解釋義大利政府與教堂兩間關係之前，所須解答之點。緣天主教雖爲國際組織，其最高機關則在羅馬，前此教皇不特行使教權，並且干預政權，而爲義大利統一之障礙。至一八七〇年，義軍佔領羅馬，教皇之政權亡，義大利之統一成，自是教廷與政府勢如水火，無法妥協，社會政治大受影響。

自法西斯黨取得政權以後，深覺教廷與政府之關係急待改進，因義國人民大抵爲天主教徒，政府與教廷既積不相能，則人民惶無所之。社會既希望政教妥協，歷次政府亦欲設法解決，不過前此六七十年間之接洽，殊無效果之可言。

法西斯黨於最初主政時期，卽欲解決這個問題，其重大障礙則爲該黨之反教色彩。該黨於一九一九年主張沒收全部教產，莫索里尼於信仰社會主義時期，根本否認宗教爲一種制度。但自當選爲國會議員，並欲取得一般人民之擁護時，則一變其反教的言論，認爲古代羅馬之傳習，近日則由天主教代表之，教皇若不干預政權，政府應予以一切可能的物質協助，使能實現其使命，因爲天主教在世界中之進展，對於義國關係至大。

至一九二三年春，法西斯派與國家主義派合併，法西斯派之社會和政治理想，得之於國家主義派者非少，逐漸轉移法西斯派對於教堂之態度。至是該派且以教堂爲保障國家之主要工具，而在經濟的和社會的急進主義之下，尤爲必要。教廷對於這種友好的態度，亦報之以好感，並歡迎法西斯政府之存在。

莫氏於一九二二年執政時期，卽曾參加 Santa Maria degli Angeli 之莊嚴宗教儀式，而爲前此首相所未有。至一九二三年，羅馬市皇家委員克銳蒙萊西氏(Cremonesi)拜謁教皇之牧師總監 (Vicar-general)，此舉顯爲政府所授意，教廷亦曾派人答拜。又於法西斯黨取得政權以前，義大利共濟主義(Freemasonry)頗有反教言論，爲教廷所深惡，教皇以該教存在於羅馬，對於教廷爲侮辱。法西斯黨取得政權以後，宣稱與共濟主義不兩立，摧殘壓迫，不遺餘力，這種政策使政府與教堂之良好關係，更進一步。

在這些情形之下，政教之妥協頗有可能，而在國家主義派部長優司和賓端宋里當權時代，妥協之希望尤大，思欲簽訂條約，以代一八七一年五月十三日之教皇保障法 (Law of Papal Guarantee)。接洽六年之久，時斷時續，一九二六年以後進行尤猛，直至一九二九年二月十一日，始能宣佈舉世矚目之宗教和約 (Lateran Accord)。此項和約計分三部，內有政治條約(Political treaty)，宗教和約（Concordat）及財政協定（Financial agreement）三種。

政治條約　根據條約之導言，和約之目的在使教廷有事實的和權力的地位，而能絕對獨立，實現其對於世

界之使命。義政府承認天主教爲國教，但不強迫人民接受之。義政府亦承認教皇城(City of the Vatican)有絕對統治權，在這一百零八·七英畝疆土上，教皇之權力至尊至高。教皇尙保有羅馬城內外之教堂寺院，此類財產和土地既免租稅，亦受有保障，而不被沒收。政府供應教皇城之飲水，及教皇城與外界之交通，如鐵路、電報、電話和無線電之類；不得教皇之請求，一切政治機關不得侵犯這個疆域。當然，這個皇城疆域之面積甚小，實際於交涉之最末階段，教廷主張削減至現有的面積，以示教皇既不營求現世權力，亦不擔負現世責任，祇要一部分土地和人民，能表現其絕對獨立，斯已足矣。

國際法承認教皇城有國家地位，於和戰時期，均可與外界發生外交關係，永久居住這個疆域以內之人民，全數約計四百名，爲教皇城之公民，受其統治。但根據教廷之請求，凡在教皇城內犯罪之人員，由義政府施以刑罰，而教皇所受之法律保護，與國王相等。關於精神或紀律事務方面宗教機關所宜判之刑罰，即使有民事的影響，亦有司法的效力。各國派駐教廷之外交代表，在義境內均爲不可侵犯，運送於教皇城之貨品，經過義境時，不納關稅。

教廷宣稱除非相關國家陳訴於教廷，請其共同維持和平，教廷則不參預國際間之政治糾紛，亦不參加解決國際糾紛之會議，但在各種問題上，得以行使其道德的和精神的權力。一般人認爲這種宣言使教廷不能加入國際聯盟，但教廷對於世界和平之使命，則仍能繼續努力於國際糾紛上，仍可呈請教皇擔任公斷人。

此項條約計有二十七條，末段附有教廷之宣言，認爲羅馬問題業經解決，教廷承認在沙伕爾朝代統治下之

義大利王國，以羅馬為首都。

財政協定　於財政協定方面，教皇承認義大利政府和人民之經濟困難情形，對於損失之賠償要求以必不可少者為限。義大利政府立應繳付教廷七萬萬五千萬里拉，同時繳付國家債券十萬萬里拉，全數付款計二十三萬萬九千萬里拉，實際少於一八七一年義大利政府所願賠償之總數。

宗教和約　宗教和約對於教堂比較重要，其目的在決定教堂和宗教之地位。此項和約計有四十五條，涉及多種宗教問題。這些條款直接發生社會影響，間接發生政治影響。

和約擔保教堂在宗教事務上之統治權，並保障傳道和禮拜之自由，為保全教皇城之神聖的性質起見，政府採取各種預防政策，以防止一切可以褻瀆教堂之事件。在天主教選舉教皇之會議中，條約規定政府予以特別保護。條約承認羅馬天主教為義國唯一宗教，但其他宗教若不宣傳違反公共治安和公共道德之原則，亦為法律所許可，法律容許宗教事件上之討論自由。

天主教士可以免任陪審職責，亦可免服兵役，但於全國總動員時期，可以擔任軍中牧師，教士之俸給不納任何租稅。教士若因犯罪須受審判，則須通告主教，若被逮捕，應予以優待，或被判有罪而剝奪僧服，亦應分別囚禁。

教區之疆域應逐漸修正，使與省界相符合，如此則主教數目必大行減少。根據條約，義大利任何部分，不受外籍主教或教士之統治，主教如大主教雖由教廷委任，事先須將候選人祕密通告政府，藉此去除在政治上不適宜

的人選。總之，主教和掌教(Rector)須為義籍人民，但各該區內若有外籍人民，亦得委任外籍助理員以協助之。主教對於本身和屬下，均須向國家宣誓其忠心。

自此以後，義政府承認各教派(Religious orders)之合法地位，凡為教廷所承認之團體，政府亦予以承認。各教派有置產之權，並賦有慈善機關之地位，而免納租稅。凡未經宗教機關許可，或為宗教機關所禁止，而著教士服裝者，與私著軍服同罪。

政府承認根據宗教法結婚宣誓之民法的影響，教士於舉行結婚典禮時期，須向新婚夫婦解釋與婚姻的民事影響有關係之民事法典部分，並須將結婚紀錄報告婚姻登記處。取消婚約問題，由教堂根據宗教法處理之，對於私人離異案件，教廷亦主由民事司法機關審判之。

義政府認為根據天主教傳習所授之基督教教義，為公共教育之基礎，政府與教廷雙方同意，將所授小與宗教學程，實施於中等學校。宗教學程由宗教機關所派教士擔任之，再由主教所派非教士人員協助之，教本亦以宗教機關所審定者為限。法西斯前進團和幼童團所應受之體育訓練，應有適當之支配，使不致侵犯青年人民星期日和宗教節令之宗教職責。

宗教和約於一九二九年五月提交國會，當由衆議院一致通過，參議院中則稍有反對意見。至六月八日，卒由雙方正式換約，而和議告成。自此教堂不復指政府為竊篡人，政府則固定放棄百餘畝土地，政府與教廷雙方表示

友善和合作的態度，數十年懸而不決之宗教問題，至是告一段落。不過，法西斯黨素主集權，教廷亦堅持不受外界干涉之態度，此後政教有無衝突，再看政治如何演進。

參考書

Current History, "Text of the Accord," July, 1929.

H. Finer, Mussolini's Italy. 1935.

H. Motherwell, "Mussolini and the Vatican", Harper Magazine, July, 1928.

L. Savatorelli, "De la Brèche de Porta Pia aux Accords du L'atran,, L'Esprit International, July, 1929.

H. R. Spencer, Government and Politics of Italy. 1932.

第一章　蘇聯政治制度之歷史的背景

俄羅斯疆十八百萬方里，人口一萬萬五千萬，以莫斯哥爲京城。俄羅斯本部西自波羅的海，東至烏拉爾山（Ural mountain），北自北冰洋，南至黑海，東南則爲高加索，俄屬中亞和西比利亞等地。全境佔全球陸地六分之一，各處接連，戰後稱爲蘇聯。

蘇聯爲聯邦國家，內有蘇俄及其他社會主義共和國。今日蘇聯之疆域，爲舊俄帝國之一部，（因戰後芬蘭、波蘭、拉帖徵、立陶宛等地，先後宣佈獨立）佔歐洲之半，亞洲三分之一，語言、宗教和種族至爲複雜。以歷史言，蘇聯屬於歐洲，以地勢言，則屬於亞洲。總之，俄羅斯介於兩洲之間，自成爲一個世界。

古代希臘稱俄國爲外部黑暗區域（Outer darkness），即至近代，世人多不了解俄羅斯內部狀況，俄人且難於解釋之。俄國之歐洲部分，亦爲混合民族。在基督教進展之初期，屬於阿央（Aryan）族之斯拉夫系一部分東遷於烏克蘭（Ukrainia）平原，而與亞屬芬蘭人（Asiatic Finns）和韃靼族相混合，並受韃靼族之統治至二百五十年之久。斯拉夫族繁殖甚速，向東南北各部發展，至十三世紀，始逐漸分化。北部稱爲大俄羅斯人（Great Russians），中部稱爲小俄羅斯人，或烏克蘭人（Little Russians or Ukrainians），西部稱爲白俄羅斯人

(White Russians)。

因地勢關係，大俄羅斯人民富有冒險精神，既經征服多種國族，並向各方面殖民。這個國族首先推進至烏拉爾山，復越過山嶺，直走西比利亞，並由烏爾雅河(Ulya River)而伸至太平洋，更渡海而達阿拉斯加(Alaska)，據爲俄國版圖。至一八六七年，該地始由俄人轉售於美國。至是除大俄羅斯人，烏克蘭人，芬蘭人，利放里亞人(Letts)，和波蘭人以外，尚有韃靼人，巴什基人(Bashkirs)，月即別人(Uzbeks)，突厥人(Turkomans)，蒙古人之類，結果今日蘇聯境內，約有一百八十五個不同的國族，一百四十七種不同的語言。總計純粹亞人佔全部人口四分之一，而勢力最大之俄羅斯人，富有亞洲民族的血統，所以在生活和文化方面，亞洲影響至爲顯著。

俄羅斯之古代政治史吾人不暇敍述，僅以十四世紀爲起點。在這個時候，多數侯王之中以莫斯哥大公爵之勢力和地位爲最高大，不特推倒蒙古人對於東歐之統治，並將其權力伸張至波羅的海。大公爵伊曼四世(Ivan IV)於十六世紀即自稱爲 Tsar，公爵領地上之制度亦逐漸演化爲一種國家行政系統。俄羅斯政治演進之各種狀況，利於維持君主政體，新區域多由征服佔領之，賴武力以維持之，俄皇大抵採取高壓政策。至十五十六兩世紀，俄羅斯受希臘宗教和東羅馬帝國政治意念之影響，至大彼得(Peter the Great, 1689–1725)時代，始漸受歐西文化之影響。

俄羅斯始終維持專制政體，中間亦曾屢次試行代表制度，此種開明政策大抵爲革新之表示，雖亦發生重大

影響，但在一度試驗之後，結果仍回復專制政治。專制君主如伊曼四世其人，且於一五五〇年召集國會，不過這種國會非特不是久存的機關，且爲貴族所盤據，而非人民所能參加。至庶斯克(Shuysky)被廢棄時，瑞典和波蘭相繼侵入，旋被逐出，國會推選羅曼諾夫(Romanov)繼承皇位，羅曼諾夫朝代統治俄國至三世紀之久(一六一三至一九一七年)。

在十七世紀之內，農奴制度逐漸形成。前此俄國農民隸屬於帝王和貴族之地產，不能自由離去，農民對於國家須納采金和租稅，對於地主尙負有工役之義務。至一六四六年，農奴制度非特普遍，並變爲世襲。至一六七五年，政府復通過法律，規定農奴可以轉售，是直等於奴隸矣。當然在這種制度之下，地主對於農民待遇異常殘酷，有生殺之權，後復變本加厲，農民不堪其苦，逃亡者日衆，社會大行騷動。自一六六七年至一六七一年，佛爾加(Volga)流域爲暴動之中心，當時有匪首拉靑(Razin)糾集匪衆，侵佔阿斯特拉罕(Astrakhan)，軍行所至，大肆屠殺士紳和官吏，多遭毒手，隨地邀集農民參加。匪衆橫行數省，並逼近莫斯哥，但政府卒能平服這種暴動，拉靑於一六七六年授首。

俄皇大彼得之統治，爲俄國歷史中之重大事件，氏蓄意效法歐西列強，對瑞(典)戰勝後，因能兼倂波羅的海各省，縮短俄國與歐洲西部之交通。彼得遊覽西歐，親在船廠服役，並聘任多種專家入俄。彼得復就新得海岸，建築新都，稱爲聖彼得堡，設立工廠，廢除教長，而自爲教堂領袖，建立俄國科學研究院，成立海軍部，以示俄羅斯之未

來，端在稱霸海上。不過大彼得在俄羅斯歷史中雖不失爲偉大人物，其改革計劃究無重大影響。

在羅曼諾夫朝代統治之下，俄皇亦嘗召集國會，助其籌款，但國會未能限制皇室之權力，僅有顧問效用而已。至一七三〇年，皇后安尼（Anne）接受最高樞密院(Supreme Privy Council)之條件，將執行權力委之該會。安尼到莫斯哥以後，又將前令取消，恢復原有制度。加遂鈴二世(Catherine II)（一七六二至一七九六年）成立大委員會(Grand Commission)委員五百六十四名，由全國所選委協助編訂國家法律。不過俄后不欲認之爲國會，而會議亦終無結果，所以任務未完畢，即被解散。亞歷山大一世(Alexander I)於一八〇一年繼任皇位，最初頗欲召集國會，起草憲法，以後終於放棄這個計劃。最後亞歷山大二世解放農奴，決定成立國家代表會議，予以討論立法建議之權，但在下令以前，被人暗殺，終未實現。

直至十九世紀末期，祇有在地方政府方面民治精神稍少進展。加遂鈴二世成立民選市議會，內有各級市民。亞歷山大二世除改革司法制度，並改組市政府以外，於一八六四年成立兩種議會：（一）地方議會（District Assemblies）由有地產的人民所推選，（二）省議會(Provincial Assemblies)由省內地方議會所選代表組織之，有建築道路，辦理學校，成立農事試驗場，並供給他種地方需要之權力。

到二十世紀，俄羅斯仍採行專制政體，禁止自由思想，反對一切改革。俄皇爲專制魔王，其意志即爲法律，國家和教堂俱受其統制。大臣由俄皇所委任，主持行政事宜，直向俄皇負責，並無內閣的形式，關於政策方面，尤非大臣

所能支配不過俄皇之權力雖大，所能辦理之事務則甚少，在歐戰之前二三十年，國政由宮中左右支配之，其腐敗狀況，爲歐人所慣聞。

政治既極腐敗，反對勢力因而大增，省市議會乃爲自由主義勢力之集中地，到一九〇四年，明顯要求成立國會，並主張其他各種改良。又此時政黨興起，對於專制政體之反抗，增加一種潛勢力。俄國黨派大抵爲一種煽動派和宣傳派的團體，政綱偏於激烈理論方面，加入者大抵爲農工階級。當時主要黨派有三：（一）社會民主黨(Social Democratic Party)，於一八九八年根據德國社會民主黨之政治主張而組織，接受馬克斯之經濟的和政治的學說。（二）社會革命黨(Social Revolutionary Party)，於一九〇一年組織而成，其目的在吸收農民。（三）憲政民主黨(Constitutional Democratic Party)，爲商人，工業家，和中產階級所組織，接受西歐及美國憲政和民主團體之政治言論。在當時此類組織均屬違法，故均屬祕密工作。

至二十世紀初期，（一九〇四年）日俄戰爭爆發，俄方軍事失利，民衆對於政府頗不滿意。至是社會民主黨員逐漸增多，雖受政府極端壓迫，仍大事活動，罷工、暴動、暗殺、時有所聞，社會呈騷動狀態，政府深爲不安。

至是吾人所須注意者，則爲教父蓋逢（Father Gapon）所提倡之工人組織運動，以及一九〇五年革命所產生之政治結果。蓋氏原爲聖比得堡某監獄牧師，方其就學於神學科時，曾經閱讀革命刊物，尤注意托爾斯泰（Tolstoy）之著作。氏深感於俄國工人泰半未受教育，所受痛苦至深，認爲救濟辦法在使其能受教育，並能聯合

組織。自是蓋氏集合一部分工人成立一個小團體開會時除討論會務外，並研究社會和勞工問題。這種組織頗能得一般工人之同情，旋由會員議決改稱爲聖比得堡工人蓋蓬聯合會（Gapon Society of St. Petersburg Workers）。此會於一九〇四年有會員一千二百名，至是年之末，竟增至七八千名，業主頗疑忌之。薄特洛夫鐵廠經理人員尤深惡之，竟開除若干工人，而導成一九〇五年正月七日之聖比得堡大罷工。

工人於罷工時期，議決直向俄皇請願，歷訴人民所受痛苦，並提出各項要求。工人於一九〇五年一月九日遊行請願，並未攜帶武裝，但爲軍隊所屠殺，死者數百人，傷者數千人。此項消息傳出後，俄羅斯全境騷動，波蘭、波羅的海沿岸各省，以及高加索各地工人，宣佈大罷工，工人與政府軍隊和武裝警察時起衝突，儼然有內亂的形式。農民佔領貴族之土地，搶刦其宮室，學生領導暴亂，大學因被封閉。

至一九〇五年夏季，俄羅斯全境騷動，政府不知形勢之嚴重，一味壓迫輿論，致使工潮蔓延全境。工人更就聖比得堡、莫斯哥，以及其他城市，組織工人代表蘇維埃。革命運動且延及海陸軍士，軍艦婆泰肯號（Potemkin）因而譁變。至十月中旬，此種運動發展爲大罷工，非但影響全國工商業，並且波及鐵路、郵電、學校之類。政府鑒於形勢日非，不得不稍事讓步，遂於十月三十日發表宣言，允許人民以言論、集會和出版自由，並允召集國會。

各地罷工和叛變，引起一九〇五年十二月之莫斯哥暴動，十日至十九日戰鬭至爲猛烈，指揮暴動之領袖，大抵爲過激黨（Bolshevik Party）份子。政府挑選數旅軍隊，輔以砲隊，激戰十日，革命勢力終被擊破，一九〇五年

革命運動亦即消滅。至是罷工和叛變雖時時發現，並繼續至一九〇七年，但革命勢力既經消滅，反動勢力乃益張其兇燄，並延至十年之後，始行根本崩潰。

俄皇當時所成立之國會(Duma)，原無眞正立法效用，祇能討論立法上的建議。這種不澈底的讓步，不能使人民滿意，社會狀況愈趨惡劣。當局爲避免社會革命起見，下令準備制憲，並採取合於民治精神之選舉法，使國會中有各級代表；不得國會之同意，則任何法律無效；全部大臣合組內閣會議，並設首相以總其成，但首相仍直向俄皇負責；許人民以公民自由，規定人身不可侵犯，思想言論集會結社可以自由。數週後俄皇繼續下令，成立所許可之選舉系統，予民衆以選舉權，農民和工人均能參加選舉。

至此吾人須知：俄皇之政治設施，其目的在和緩反對勢力，並不欲根本廢除專制政體。在國會開會之前（一九〇六年三月）且已下令宣佈帝國之根本法律(Fundamental Laws of the Empire)，規定：國會分爲上下兩院，下院議員由地方議會推選，上院議員之半數由俄皇委任，半數由省議會、地主、貴族、工商團體、教堂、和大學教授會推選之；國會不得討論帝國之根本法律，海陸軍事，以及對外交涉之類；不得政府之同意，國會不得討論任何議案；大臣對於國會不負任何政治責任，俄皇可以否決一切立法，可以自由解散國會或下令延會，又於國會不開會時期，可以行使無限制的法令權。由此可知國會並未賦有實際權力。

中產階級對於此種設施，認爲滿意，準備競爭選舉。但革命派農民和工人未肯就此停止活動，罷工雖已停止，

但人民有時服從工人蘇維埃，而不服從正式官吏。在鄉區內，農民運動繼續進行。由遠東所編造的軍隊，因罷工而不能運輸，嘩變者時有所聞，因之西比利亞鐵道沿線地方，共和國林立。黑海艦隊又復嘩變，而軍隊亦多不可靠。莫斯科工人受社會民主黨之組織，起而正式攻擊政府。政府於少數可靠師旅中抽調一旅，派往莫斯科，戰鬪十日，革命派終被戰敗（一九〇五年十二月）。此後形勢大變，政府軍於短時期內撲滅一切叛變。此後政府與國會之爭，政府之地位益形鞏固。

此時俄政府所採取之選舉法，係根據普及的，但是不平等的選舉權，而利於農民。社會主義各黨抵制選舉，自由黨（亦稱 Cadets）選舉勝利，但亦有百五十名農民代表當選，此輩組織工黨，並提出一種社會主義的政綱。國會於一九〇六年四月二十七日開會，提案要求大赦，主張農業改良，（徵收大地產以利農民）並討論採用內閣制之步驟。政府對於各點不允讓步，而起衝突，會議數週後，政府下令解散之。衆議員集合於芬蘭，發表宣言，勸說人民停止納稅和兵役，但終無效果。

於第二次普選時期，反對黨竟佔勝利，社會主義派獲得五分之二的席數，自由黨議員大行減少，結果兩派俱無多數，而四十名波蘭議員乃能左右國會。是時斯托爾平（Stolypin）主政，氏爲有能力和有決心的官僚，與急進的國會不能合作，因此第二次國會於短時期內亦遭解散（一九〇七年七月）。政府以爲前此所採取之選舉法，實使反對派選舉勝利，故於舉行新選舉之前，變更選舉制度，並將選民分爲三級：（一）地主，（二）製造家和商

人，（三）農民和工人，並規定各級應得議員席數，此外尚有其他各種規定，其目的在增加資產階級的代表，使能擁護政府。

第三次國會根據一九〇七年選舉令所推選，結果不出俄皇所料。國會議員多爲地主和商人，激烈份子較少，易受政府之支配，因能存在五年之久。第四次國會於一九一二年產生，存在至歐戰時期。當然第三第四兩次國會，均非眞正人民代表機關，而爲資產階級所支配。有時雖亦能要求國王和政府變更其命令，考其實際，初不過政府之顧問機關而已。至此俄皇將前此民主政治上的進步，一掃無餘，自由派大爲失望，以爲在俄國不復能採取憲法的方法，以成立國會制。實際除貴族，資本家和一部分地主外，全國人士具有同等意見。

自一九〇七年以至一九一〇年之間，革命運動顯有衰頹之象，至一九一〇年，又有復興之勢，自一九一二年連拉金礦（Lena Goldfields）慘案以後，蔓延尤廣，例如在一九一〇年罷工人數僅四萬六千名，在一九一三年則爲八十八萬七千，至一九一四年更增至一、三三七、〇〇〇名之多。是年七月聖比得堡發生戰事，在其他區域內，且有建築營寨從事劇烈戰爭者。總之，當時俄羅斯實已釀成革命狀態，在這種嚴重情形之下，帝俄政府竟然參加世界大戰。

帝俄政府之參加歐戰，其原因甚多，而擴張疆土，自亦爲原因之一。俄皇冀圖佔領君士坦丁（Constantinople）及其海峽並蓄意已久，於一九一六年三月曾爲法國大使明白言之。帝俄政府參加歐戰，非特有軍事的和外交的

原因，並且爲對內問題，原欲藉對外戰爭，以避免內部之階級鬭爭和革命運動。始則此類計劃進行似頗順利，政府一方査禁革命派工會，一方採行嚴格的軍事檢查，過激派國會議員凡反對參戰或否決參戰預算者，多被拘禁，或被放逐於西比利亞。不過，政府雖採取此類壓制政策，均不足以挽轉狂潮。即在宣戰和動員之日，聖比得堡和莫斯哥等地人民，尙欲舉行反對戰爭之遊行，在戰爭開始之時，且有二萬五千工人罷工。是時在列寧領導下之過激黨，試以揭示戰爭之眞實原因，此輩認帝俄政府爲最反動和最野蠻的政府，壓迫許多國族，虐待許多人民，因此帝俄政府之失敗，必有利於俄羅斯工人。

帝俄政府之軍事準備，頗不充分，在戰爭之前數月，軍火即告缺乏。至一九一五年四月，俄軍防線被德軍攻破，俄軍開始總退却，是年夏季德軍幾乎佔領全部俄屬波蘭。戰事愈久，經濟生活愈益紊亂，始則運輸上發生嚴重困難，後則燃料、原料和食品之供應亦感困難，農工各業繼續減少生產量。更因民衆動員和牲畜徵用，使鄉區中之工力大行缺乏，經濟崩潰旣日趨嚴重，民衆憤懣亦與日俱增，工潮尤不可遏。例如在一九一五年參加罷工者約五十四萬名，至一九一六年則增至一百三十萬名。

至一九一六年終及一九一七年開始時期，俄國經濟生活愈益紊亂，工廠倒閉者愈益增多，食品之供應愈益困難，生活價値愈益增高，是年三月罷工益復增多。過激黨加緊宣傳，羣衆與警察時起衝突，軍隊受革命的宣傳，轉而擁護革命，在聖比得堡工人與兵士聯合組織工人兵士代表蘇維埃（Soviet of Worker's and Soldier's

Deputies）國會議員組織議員委員會這種運動蔓延於其他城市，相率組織工人代表蘇維埃，過激黨極力活動，革命影響及於軍隊，兵士組織軍人委員會(Soldier's Committee)。至三月十五日，右翼國會議員朔爾根(Shulgin)和過棲考夫(Guchkov)二人，謁見俄皇尼可拉思(Nicholas)，迫使尼氏禪位於其弟儒曼諾夫(Romanov)，但資產階級維持君主政體之計劃，引起工人和軍人之忿怒，儒氏於次日亦被迫宣告禪位。於是成立臨時政府，人員大抵爲憲政民主派及君主派，以夷渥夫（Lvov）爲主席，柯任斯克（Kerensky）任新政府之司法部長，爲唯一的社會主義派份子。

自革命開始時期，即有兩種權力機關，一方面有資產階級所組織之臨時政府，一方面又有工人和農民所成立之蘇維埃，因少數黨（Mensheviks）和社會革命黨的關係，蘇維埃自動授權於臨時政府。臨時政府於三月九日發表宣言，聲稱將繼續前政府之外交政策，並將繼續主持戰爭。對於媾和及土地分配問題，則未標明其政策，僅聲明後者當由國會解決之；惟對於農民運動，則採取各種政策以消滅之。以戰爭言，臨時政府認爲尼可拉思禪位以後，則便於積極進行戰爭，至四月九日臨時政府所發宣言，尙以賡續前政府之戰事和外交政策爲言。

次宣言頗爲民衆所不滿，至五月三四日工人和軍士遊行街市，要求停止戰爭，公開祕密條約，打倒資本主義的部長。此種運動延及他市，民衆行動激昂，臨時政府乃不得不發表特別宣言，聲稱政府主持戰爭，並非爲侵略設想，外交和陸軍兩部部長乃不得不提出辭呈，政府因而改組，柯任斯克轉任陸軍部長，此外少數黨和社會革命

黨份子擔任部長者，尙有五人之多

此時經濟崩潰愈益尖銳化，農民不以國會可以分配土地，逕行直接佔領，過激黨左工人間之勢力日益增大。列寧於四月十六日到達聖比得堡，次日說明無產階級在此次革命中應有之任務，頗爲一般工人所接受。列寧欲將革命之第一階段（資產階級當權）推進至第二階段（工農當權）。至是過激黨開始積極宣傳，冀以取得多數工人、貧農、中農及兵士之擁護，四月和六月之遊行示威，足以證明過激黨派之勢力已逐漸增大。

臨時政府既得少數黨及社會革命黨之擁護，並受協約國之壓迫，乃積極作軍事準備。第一次進攻，俄軍略勝，後二日俄軍大敗，傷亡和被俘者甚衆，敗挫後政治形勢益復緊張。[illegible]人員主張對於在前敵退卻之軍士，加以死刑；在後防擾亂秩序之工人，則應加以嚴厲處分。至一九一七年四月，在聖比得堡工廠倒閉者甚衆，失業工人多至八千餘名，同年六月失業者約及四萬名。工資未增，貨幣價落，必需品之價值增高二三倍，在此類情形之下，工潮蔓延甚速，農民暴動尤極普遍。過激黨復唆使工人舉行和平請願，但政府鎗殺請願人員，並大肆拘捕。政府復於七月二十日下令逮捕列寧，列寧隱匿，旋復走避芬蘭。

自七月事變以後，政權落入資產階級之手，顯欲成立軍事獨裁制。至七月十六日，政府之憲政民主份子辭職，四日後夷湼夫亦復辭職，而代之以柯任斯克。此時蘇維埃受少數黨和社會革命黨之支配，稱臨時政府爲革命之救星。政府委任考尼諾夫(Kornilov)爲總司令，氏於國家會議(State Conference)中，要求後防亦得採用死刑，

解散蘇維埃及軍事委員會旋復反抗政府終以失敗而去

至九十兩月危機益迫，政府茫無所措，戰事既久，勞工之苦痛日深。在鄉村中采地制度有崩潰之象，農民侵奪地主之土地，牲畜，和財產。在城市鄉村和軍隊中，過激派之勢力大增，至九月初旬，已能支配多數聖比得堡和莫斯哥蘇維埃，是月國會選舉，過激黨在莫斯哥竟能取得半數選民之擁護，並能支配許多軍人委員會（Army Committee）。重要都市內工人逐漸武裝起來，臨時政府無法應付，遂於九月二十五日召集全俄民主大會（All-Russian Democratic Conference），以爲民衆代表機關。但無立法權，亦爲過激派所拒。臨時政府決議解散國會，宣佈民國，然已遲矣。

政府危機日益擴大，過激黨復有工人，農民，和兵士爲後盾，決定以武力奪取政權。當時所組特別革命委員會(Revolutionary Committee)，中有斯費德諾夫(Sverdlov)，斯丹林(Stalin)，波卜諾夫 (Bublov)，尤銳斯克(Uritsky)，得才與斯克(Dzerhinsky)諸人。至十一月六日夜晚，聖彼得堡過激派起事，佔領政府機關，全體政府人員被捕，惟柯任斯克一人逃去，地方軍隊或則按兵不動，或竟投入過激派。次日第二屆全俄蘇維埃代表大會開會，宣佈俄國爲俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國(Russian Socialist Federated Soviet Republic)，議決一切政權付託於人民委員會(Council of People's Commissars)，以列寧爲首領，士羅斯基 (Trotzky) 爲人民外交委員。首都政府既被推倒，各地過激份子亦起而推翻各地政府，除莫斯哥及少數區域略有抵抗外，其他各區

大抵未多流血。新政府既經成立，首先議決一切交戰國建議言和未爲接受，遂脫離協約國單獨與德國媾和。旋復頒佈土地令廢除私人土地所有權，土地變爲國有，分配於農民耕植。後復頒佈工業令規定一切工廠由工人蘇維埃管理之。

新政府既經成立，其權力始則限於首都一隅，由少數人民委員行使之，當時一般人對於這個政府皆認爲不能久存；卽在成立以後二三年，世界各國人士仍以蘇聯政府有隨時傾覆之可能。實際於蘇聯政府成立初期，列寧和其他過激領袖，舉以過激派革命爲世界社會主義之起點，根據此輩之理論，後者祗能由世界戰爭所產生的經濟損失和民衆痛苦中促成之。俄羅斯退出戰爭，與中歐各國所訂布累斯特利托夫斯基(Brest-Litovski)和約，爲協約國所痛恨；又蘇維埃政府聲言否認戰前和戰時債務，並將外人在俄所創工業收爲國有，這是與協約國衝突之另一原因。最初歐戰勝負未判，協約列強不暇攻打蘇維埃政府，至一九一八年春夏兩季，列強已着手派兵干涉，駐防阿康哲爾(Archangel)，海參威(Vladivostok)，巴庫(Baku)等埠。在全部內亂時期，英法大抵供應白俄軍火，使攻蘇維埃政府，同時嚴格封鎖蘇俄，以斷絕其對外交通。

當時俄國內亂逐漸有形成國際性質的形勢，弛張不一，至一九一八年夏季，在蘇維埃政府統治下之疆域，縮爲聖彼得堡和莫斯哥鄰近數省。旋中歐列強失敗，蘇維埃政府所訓練之紅軍成熟，形勢始行轉變。至一九一九年春季和夏季，南德巴央和何加利先後成立蘇維埃共和國，東歐非過激派國家形勢岌岌可危。

至一九一九年秋季，在俄羅斯內亂中紅軍又復失利，頓利肯（Denikin）所統白俄軍隊，離莫斯哥尚不及二百英里之遠，尤得利其（Yudenitch）之白俄軍隊，偪近聖彼得堡時，始被擊敗。至次年夏季，紅軍復行戰敗，使佔烏克蘭之波蘭軍隊，幾乎侵入華沙（Warsaw），過激主義又有蔓延東歐之形勢。旋紅軍於華沙失利，但同時亦能擊敗烏朗格爾（Wrangel）所統最後一支之白俄軍隊，過激主義之進展，遂亦止於俄羅斯邊界。

當時俄國內戰並非區域戰爭，實係階級鬬爭，過激派受工業工人之擁護，白俄運動之原動力，則為資產和官吏階級，因此輩在革命中所受損失至大。俄國農民佔人口之大多數，其態度遊疑不定，於過激派徵用糧品時，不時起而反抗，繼見白俄軍隊勝利，地主有侵奪其地產之危險，則又協同攻打白俄軍隊。但衡以農民反抗之情形，可知農民尚以過激派得勢，其害較小，因過激派徵用糧品，當有停止之日，地主若能得勢，則前此所使佔之地產，將根本喪失。

在內戰期中，雙方皆採取殘酷政策，蘇維埃所組織之祕密警察，其處置敵派之殘酷，時人畏之如虎。赤色恐怖之受害份子，除皇室外，大抵為與前代政府有關係之階級：如貴族、官吏、地主、富商、教士之類。直至一九一八年夏季，俄皇俄后及其子女方囚禁於烏拉爾區域之耶卡泰林堡（Ekaterinburg），是時白俄勢力侵入地方蘇維埃領袖為策其萬全起見，將全部皇室及少數侍從人員盡行處死。白俄軍隊所到之地，對於一切有過激派嫌疑之份子，亦不惜任意殘害，白俄領袖對於猶太人民，大抵採取仇視態度。

派始逐漸變爲共產黨）全在其組織嚴密。各個份子絕對受黨機關之指揮，任何區域一有危險，可以立刻選派一部分黨員，前往增援。過激派若被迫放棄任何區域，通常分派一部分黨員留守原區，使於必要時，可以擾亂敵派後方。至於反過激黨各派之機關，不論在統一紀律以及組織後方各方面，均不能與過激黨相比擬。

過激黨在軍事方面進行雖然順利，到一九二〇年冬季，發生嚴重經濟困難。一方面世界大戰曾予工業和交通以過量的負擔；一方面內戰延續數年之久，加以列強實行封鎖之計劃，工廠專門人員之逃避和怠工，軍事行動之破壞北中二部工業區域與東南食品和原料區域之隔絕，均足以影響人民之經濟生活。工業生產量縮減百分之十五至百分之二十；城市中缺乏食品，使大批工人逃避鄉間求食；農業之生產力亦復大降，農人對於政府之強迫徵收食品，頗有起而抗拒者。

在這種經濟崩潰情形之下，列寧擬定其緊急計劃，即一般人所稱爲新經濟政策（Nep）是也。此種新政策於一九二一年三月正式在第十次共產代表大會中宣佈，數月後即開始實施。新經濟政策之特點，在採取租稅政策，以代前此徵取農民之餘剩的食糧之辦法。至是農民既可轉售餘剩的食糧，因亦注意增多其收穫，必農業復興，然後城市和工業始有復興之望。在新經濟政策之下，工業和交通仍在國家管理和經營之下，但曾加以一度整頓和改組，使各個工業單位得有較大的自由，並負有較大的責任。至於前此所廢棄之貨幣，銀行，和他種資本上的技術，

在新經濟政策之下，則又恢復舊觀。

至一九二一年秋季，俄國發現空前嚴重的旱災，佛爾加(Volga)災區最廣，但烏克蘭南部及克銳米亞(Crimea)亦受影響，死亡確數雖不可知，估計當在百萬以上。新經濟政策於最初實現之日，雖曾受災荒之影響，而在俄羅斯革命史中究不失爲革命之轉機。蓋於新經濟政策採用之時，國外之攻擊業已停息，國內之秩序亦經恢復，是不啻爲前此破壞階段與今後建設階段兩間之過渡時期，其意義之重大可知。

參考書

G. Alexinsky, Russia and the Great War. 1915.

Beasley, Forbes & Birkett, Russia from the Verangians to the Bolsheviks. 1918.

W. H. Chamberlain, Soviet Russia: a Living Record and a History. 1933.

W. F Dodd, Modern Constitutions.

P. Gronsky and N. J. Astrov, The War and the Russian Government. 1924.

S. N. Harper, The New Electoral Law for the Russian Duma. 1904.

A. F. Kerensky, The Prelude to Bolshevism. 1919.

A. F. Kerensky, The Catastrophe. 1927.

V. O. Kluchevsky, A History of Russia (trans. by C. J. Hogarth) 1911-31.

S. A. Korff, Autocracy and Revolution in Russia. 1923.

J. Mavor, The Russian Revolution. 1928.

P. Milyavkov, Russia and its Crisis. 1905.

B. Pares, A History of Russia. 1928.

G. Pavlosky, Agricultural Russia on the eve of the Revolution. 1930.

G. T. Robinson, Rural Russia under the old Régime. 1932.

J. Stalin, Leninism. 1928.

G. Stewart, The White Armies of Russia: A Chronicle of Counter-Revolution and Allied Intervention. 1933.

J. W Swain, Beginning the Twentieth Century. 1933.

L. Trotsky, Lenin. 1925.

L. Trotsky, History of the Russian Revolution. 1932-1933.

S. P. Turin, From Peter the Great to Lenin. 1935.

E. Vandervelde, Three Aspects of the Russian Revolution. 1919.

G. Vernadsky, A History of Russia. 1929.

G. Vernadsky, Lenin, Red Dictator. 1931.

G. Vernadsky, The Russian Revolution 1917–1931. 1932.

U. S. S. R. Handbook. 1936.

第二章　政黨

第一節　蘇維埃政府成立以前之俄國政黨

吾人研究俄羅斯歷史，可知俄人原屬斯拉夫族。古代在俄國西北之斯拉夫族，寄居於諾夫哥羅德（Novgorod）區域，在西南者則居於基挨夫（Kiev）區域。至十一世紀後者成爲文化和宗教中心。韃靼族於十三世紀侵入，統治俄人至二世紀以上，至十五世紀末期，俄人始能解脫外人之羈絆。

至伊曼四世時代，俄羅斯非特不受外人支配，更能向外發展。俄軍繼續東進，徙民亦努力向外殖民，所佔區域至廣，直至一九〇五年與日衝突失利後，始告止息。俄人同時向西推進，直與瑞典波蘭和土耳其等國相接觸。結果俄國全境佔有全球六分之一的陸地，國內含有一百八九十個不同的國族，組成世界上領土連續之最大國家。

俄羅斯領土既然龐大，並由征服取得，國族既然衆多，文化水準亦復不齊，其適於軍事專制政體也，事至明顯。實際自羅曼諾夫朝代開始至其崩潰時期，歷代俄皇大抵爲專制魔王，通常採取高壓政策，民衆毫無權益可言，亦不能自由結社，自無參政之機會。

歷代俄皇既採行高壓政策，農民所受痛苦至深，先後幾度釀成民變，如一六六七年至一六七一年佛爾加區域之騷動，和一七七三年至一七七五年之叛變，所擾區域甚廣，而暴動份子則為愚民和匪徒。至十九世紀，急進派知識階級起而反抗暴政，在前期有所稱十二月派(Dekabristi)份子，從事於革命運動。此輩所以反抗政府，不緣於物質需要，而由於厭惡暴政，其叛變之目的雖不甚確切，然觀其運動之計劃，其主要要求似在廢除農奴制度，並欲成立君主立憲或共和國，以代替專制政體。至十九世紀後期，智識階級之革命精神繼續高漲，一部分激烈學生份子為大學當局所開除，赫爾岑氏(Herzen)勗其向民衆宣傳，因此對於這個時代的革命份子，一般人稱之為民衆派(Narodniki)，領袖拉夫羅夫(Lavrov)氏認為智識份子之道德義務，非特在保存文明，並須改進文明，至於無政府主義派巴苦寧氏(Bakunin)對於拉夫羅夫所主和平方法，不表同情，主張成立祕密會社，以武力推翻暴政。在一八七四年，俄籍留瑞學生返國時，實行向民衆宣傳之計劃，但為農民所疑，且有指控官廳者，結果於兩三月內民衆派被拘者，幾有八百名之多，其未遭拘捕者，組織會社，稱為土地與自由(Zemyla i Volya)，更由此會而產生人民自由社(Narodnaya Volya)，以暗殺俄皇為主要目的。此類前期革命份子因受政府之極端壓迫，故於祕密結社，暗中宣傳，製造炸彈，安置炸彈方面，發展精良的技術，雖在警察嚴密監視之下，亦能實現其計劃。

至亞歷山大三世即位時期，俄國經濟生活已在演變之中，工業逐漸發達，勞工階級之數量增多，其地位亦比較重要。鐵路交通亦有急速之進展，至十九世紀末期，路線延長至三萬英里。當然，在工業化之歷程中，勞資兩間之

衝突，至難避免，而革命運動之理想，自亦感受重大之影響。民衆派認爲俄羅斯應行避免工業化之禍害，成立一種理想的農業共產社會。俄國工廠系統既行成立，工業勞動階級又復增多，服膺馬克思主義之社會民主黨，其勢力逐漸增大。

以上所述各點，驟讀之似與俄國政黨政治了無關係，但若作精密研究，亦不無蛛跡可尋。惟吾人於研究俄國前代政黨狀況首須注意者，就是俄國政治之演進，與西歐列強迥然不同。英國政黨之出現，先後數百年之久，政黨既有嚴密之組織，復有固定之政綱，公開宣傳，廣事號召，加政府以繼續不斷的監督，而不受其干涉，一得民衆之擁護，即可出而主政。蓋英法等國採行民主政體，國家以人民爲本，人民爲主權所歸，政府之設施一以輿論爲從違，集會結社，百凡自由，凡無嚴密組織和固定政綱者，殆不能稱爲政黨。帝俄以武力建國，歷代採行專制政體，視人民如奴隸，不使其有言論之自由，請願似亦在禁止之列，不容其參加政治，政黨更不得組織。所以吾人若以西歐政黨之形式和精神，來判別俄國政黨，則所得結論，難免謬誤，而所可討論的範圍，亦必過嫌狹小。

吾人所以簡略敍述上列各項事實，一方面要描寫帝俄時代之專制狀況，及俄國人民所受之壓迫和痛苦，一方面要揭發農民和智識階段對於專制淫威之反抗，更要說明俄國自工業化開始以後，勞工階級亦積極參加革命運動。此類不滿意的份子，不但仇視政府，並不甘坐受宰制，或則誘導叛亂，或則鼓吹罷工，或更組織會社，專以暴動和暗殺爲目的。此類組合與份子或爲後此政黨之前身，或爲新立政黨所吸收。

以帝俄時代之民衆運動和祕密結社言，證以十月革命之釀成及革命以後之政治演化，吾人似不能否認其爲政黨。到十九世紀末期各種革命團體已有嚴密的組織，但在暴政壓迫之下，人民不能自由結社，又政府組有祕密警察，防範極嚴，任何結社若不極端祕密，鮮有不遭解散和拘捕。（二）在專政淫威之下，人民所受痛苦至深，請願猶所不許，政見更無從表現。一般人民遂以俄國政治非和平的和合法的方法所可改進，必假手於革命，始克有濟，因此戰前俄國政黨大抵爲革命團體，其目的在推翻政府，其方法在誘導革命，造成叛變。（三）俄國之社會革命運動，實際爲社會主義運動，政黨通常附有社會主義之色彩。遠如一八二四年十二月派所領導之第一次革命運動，倡導者雖爲海陸軍官，而所受聖西蒙(Saint Simon)、孚利埃(Fourier)、蒲魯東(Proudhon)諸人的思想，及法國大革命時代的意念之影響，至爲顯著，其他可以推想及之。（四）在暴政之下，農工階級所受痛苦最烈，智識階級所感壓迫最深，因此革命份子亦以農民工人和智識份子爲最多。俄國前此盛行農奴制度，廢除以後，農民所得土地過少，無以自給，而租稅繁苛，負擔至重。工人每日工作之時間甚長，而所得工資則甚低，普通生活狀況頗爲惡劣，工農份子既日處水深火熱，極易接受革命宣傳。智識份子非特自身橫遭壓迫，不能享受公民之自由和權利，並因具有相當智識，比較易受外界宣傳之影響，又感於農民和勞工所受痛苦，不能不對之表示同情，更不能不採取各種方法，以提倡工農階級之福利。觀以上所述各點，其與他國政黨之不同，自甚明顯。

前章曾經述及，戰前政治結合多屬祕密性質，其有正式組織者，已有社會民主黨，社會革命黨，和憲政民主黨

二三者。三黨之份子各自不同，組織亦復歧異。自二十世紀開始時期，社會民主黨至稱發達，此黨份子復因政策和方法上意見之歧異，分化而成兩派。過激派組織比較嚴密，並擁有固定政綱，易為工農階級所了解。又該黨復得富有才幹之領袖，以統籌一切，結果竟能取得政權，逐漸統一全國，以成其一黨專政。以下各段分別敍述各黨之組織和政綱，並比較其異同之點。

社會革命黨　吾人研究社會革命黨之起源，則須注意歷代俄國農民之生活狀況。俄國前此採行奴制，為世人所共知。亞歷山大三世於一八六一年下令廢除奴制，家奴和農奴恢復自由者不下二千萬名，但於解放後土地分配不勻，農民所得土地較少於前此所能佃租。並且土地所有權屬之全村農民，未可自由離開鄉村。除一小部分富農外，農民似無私產可言。又農村人口增多，生活上之困難亦隨之增大。農民雖感受種種痛苦，在政治上則仍處被動地位，其為農民利益而奮鬥者，不為農民自身，而為士紳和智識階級。

憲政民主黨　憲政民主黨和社會民主黨之發生，與俄羅斯工業化有密切關係，茲分別說明之。俄國工業勃興，逐漸形成兩個新階級，銀行家和企業家統屬於大產階級，中產階級則有商人技術專員和自由職業人員。大產階級既可剝削賤工，復可利用保護關稅，因而擁護政府之高壓政策，同時假藉政府之權威，以壓迫工潮。中產階級所得政府之利益較少，不但不願擁護政府，並欲反抗反動勢力，冀圖獲得政治自由。其中一部分激烈派智識份子，傾向各種革命團體，大部分中產階級則擁護憲政民主黨。此黨領袖多為大學教授和開明的地主，此輩主張實行

普及選權制，採取君主立憲並主徵收地主之土地，以解決農業問題，但地主亦應得有相當之賠償。

社會民主黨　中產階級隨工業化而產生，新工業吸收許多無地農民，並將其變爲具有階級意識之無產階級，至過激黨奪取政權之年，約有三百萬名之多。無產階級大抵感受工業革命之痛苦，工作時間甚長，工資甚低，生活狀況惡劣，又復受業主和警察之虐待，工會的組織既在禁止之列，（直至一九〇六年）更無從發表其意見，乃不得不從事秘密結社，後復相率加入社會民主黨。

社會民主黨原由普雷卡諾夫（Plekhanov）、列寧等所組織，於一八九八年正式成立，而社會民主運動則遠在二十年以前。第一次社會民主派聯合會於一八九七年舉行於俄國西部明斯克（Minsk）城，召集手續雖極秘密，終爲警察所發現，參加人員多被拘捕。至一九〇三年，社會主義機關報「火星」建議召集第二次大會於布魯塞爾（Bruxelles），旋因帝俄政府之干涉，遷會於倫敦。

社會民主黨第二次大會在俄羅斯革命史中至稱重要，因此時社會民主黨形成過激黨和少數黨兩派，並且列寧又復變爲過激黨之公認領袖。在此次大會中，列寧派略佔多數，在以後大會中，少數派代表有時亦佔多數，兩派所推代表數目因時而異，過激派非必時時佔有多數。

在第二次大會中，兩派意見上之異點有二：在組織方面，列寧主張成立一種集權的和有紀律的政黨，以中央執行委員會爲最高機關，具有最高權力。氏復認政黨應注意黨員之質量，而不必注意其數量，凡不避危險而有入

黨之決心者，始可視之爲黨員，少數黨則比較和緩，不主嚴格，一切接受黨的管理，並爲黨服務者，均可接受之爲黨員。兩派對於自由派中產階段份子之態度亦復不同，在列寧領導之下，過激派對於俄國自由派之革命精神極端懷疑，不主與中產階級民主派合作，寧願求得農民之諒解，並以分配大地產爲餌。少數派則以俄國工業化之程度不深，社會主義革命勢難及時實現，民主式的資本主義尙屬必要，爲推翻暴政起見，社會民主黨可以與中產自由派相當合作。

普泛言之，過激主義實際代表馬克思社會主義之極端革命的解釋，注重以暴力推翻資本政治，代之以無產階級獨裁。少數派代表馬克思主義之溫和的解釋，近似西歐各種之社會主義派，主張採取進化的方法，並且爲推翻暴政起見，不惜與資產階級攜手。不過這兩派在多數論點上意見雖不一致，但均以工業工人之政治的和經濟的組織，爲革命運動之緊迫問題。

參考書

K. Brechkouskia, Hidden Springs of the Russian Revolution. 1981.

W. H. Chamberlain, Soviet Russia: A Living Record & A History. 1933.

V. M Dean, New Gout's in Europe. 1934.

A. F, Kerensky, The Preclude to Bolshevism. 1919.

J. Mavor, Economic History of Russia. 1929.

A. Meydendord, Background of the Russian Revolution. 1929.

G. T. Robinson, Rural Russia under the old Régime. 1932.

G. Vernadsky, History of Russia. 1929.

其他參考書見本編第一章

第二節　共產主義之理論及共產黨內部之紛爭

蘇聯政府系統於一九二三年成立以後，非之者譏之爲殘暴的獨裁政體，是之者譽之爲世界中唯一眞正民主政體，議論紛紜，莫衷一是。實際吾人如欲了解蘇維埃政府之眞實性質，首須分析共產黨之理論，組織和實施因蘇維埃政府與共產黨表面上似爲兩個不同的機構，實際上則同屬一個體系，共產黨實爲蘇聯政府之靈魂。

蘇聯共產主義雖因政治需要，而時作適時的解釋，究其理論固仍根據列寧之著作，列寧之思想則本諸馬克思和恩格爾諸氏之理論。因此列寧對於政治理論上之貢獻，不在介紹新思想，而在重複解釋馬克思主義，並將馬克思派所欲推行於高度工業化國家之教義，轉而實施於以農立國之蘇聯。

馬克思認爲一個國家之性質，大抵由現存生產的物質力量斷定之。生產的物質力量不特協以構成社會之經濟生活，並能連帶形成其社會和政治形態；而生產的物質力量之進展，尤爲了解歷史之重要線索。不過，生產力量非特不是靜性，並且繼續不斷的演變，原來雖由現存財產關係所產生，至是則受其嚴密束縛，竟致與之發生衝突。這種衝突可以促成革命，甚能變化整個社會組織。

根據馬克思，歷史是一部階級鬬爭的記載，各個社會系統雖依據現存社會的生產力量，同時又產生一種反

對力量，結果本身且可爲其根本破壞，在各個時代，大抵有兩種不同的階段：如自由人與奴隸，貴族與平民，壓迫與被壓迫之類，處仇視與敵視之地位。資本主義原係建築於封建制度之上，將社會分爲兩個不可妥協的壁壘，一方而有資本家控制生產方法，一方面則有無產階級，依賴勞動以維持生活，使階級鬭爭益復尖銳化。例如資本主義本爲原動力量（Thesis），但在實現共營的生產方法，嚴格的工業紀律，和普及的教育方面，產生一種敵對勢力（Antithesis）是即有組織的勞動階級。至於大量生產的工業之成立，商業和航業之擴張，工業國家之攫取商場和原料，皆有使經濟和政治權力集中於少數資本家手中之趨勢，另一方面則因低級中產階級日益窮困，無產階級之數額，乃大行增加。資產階級雖具有各種權力，卻不善運用由資本所創造的財富，而在生產過剩和工人失業之時，尤不能維持工人之生活安全。無產階級在社會中既無權力，又無財產，故除採取暴動方法以外，實無法變更現存社會狀態，徒然佔取政治機關，尙嫌不足，而在共產黨領導下之工人，急應廢除產生資本主義之經濟狀況，如私產制度和對於勞工之剝削之類，私產既被廢除，侵佔者復被侵佔，資本系統既行崩潰，代而興者則爲無產階級獨裁。馬克思以爲經過此次衝突，始能產生一種最後的綜合（Final synthesis），無產階級的社會隨之出現，至是前階段的歷史終止，後階段的歷史開始。

無產階級獨裁

無產階級社會之產生，是即共產主義之實現。但自馬克思和列寧觀之，在共產主義實現之前，必先有過渡時

期，是即吾人所稱爲社會主義。在這個時期中，無產階級取得政權，使天然利源和生產工具逐漸社會化，冀以剷除殘餘的資本主義。在這個階級中，沒落的資本主義與初生的共產主義，作猛烈的抗戰，在統治階級的工具之國家，繼續存在。祇有在階級打破以後，國家始有廢除之可能，並必自行消滅。在社會主義之下，腦工與手工兩間之經濟上的不平等，依然存在；因此社會財富之分配，不以各人之需要爲標準，而以所完成之工作爲根據。

馬克思和列寧舉以在無產階級獨裁之下，雖亦須採取強迫政策，但與前代資產國家究有一種重大不同之點。在資產階級政治下，多數無產階級受少數資產階級之壓迫；在無產階級政治下，則由無產階級組織民衆，以壓迫少數剝削階級。馬列二氏固以工人國家，衡之歐西各個民主國家，實際較爲民主化；在此類民主國家，學校法院出版選舉之類，大抵爲資產階級所控制，因此保障工人和業主之自由平等上的法律條例，實際均無效用。而在無產階級獨裁之下，前代資產和統治階級之自由，雖受極端之限制，其民主政治之性質，並未受其影響，因此類限制實爲臨時權宜之計，於階級鬬爭終了時，即將廢除。

除曾讚揚一八七一年巴黎市區所成立之政府，並以之爲無產階級革命之前驅以外，馬克思迄未提出社會主義國家應有之政治機構，但以巴黎市區所成立之政府，不爲國會形式，而有商業性質之組織，執行和立法效用集中於同一機關，人民代表之當選，不以所發政治意見爲根據，而以專門資格爲標準，而大加嘆賞。列寧雖亦稱頌巴黎市區政府，但在一九一七年以前，亦未曾提出社會主義國家之具體組織。後則主張組織商業式的政府，逐漸

能黜以從政爲職業之政治家，代之以專門人才，並應由勞動階級所推選，同時使公共效用趨於簡單化，而爲普通公民所能勝任。至於國家之防衞，則應由無產階級份子所組軍隊擔負全責。

馬克思所倡無階級的社會之政治組織上的理論，尤未作具體的計劃。在無產階級的社會中，勞力與勞心上之不平等，當然消滅，生產則將大行擴充，社會財富之分配，則將根據「各盡所能各取所需」之原則。人民既曾受共營的生產的方法之訓練，必能遵守共營生活之根本規程；彼純爲推行强迫政策之政府機關，則須實行廢除，而代之以無限制的自由和平等；又無產階級革命既蔓延於各國，則國際間之障礙亦將絕滅，至是世界中之無產階級既經解脫資本主義的羈絆，必能起而聯合，組織一個偉大的和整個的生產社會。

馬克思主義與蘇維埃階級國家

蘇維埃國家自成立以至於今，垂二十年，其政治進展大抵依據馬克思的教義。受共產黨控制之無產階級獨裁，曾使蘇聯工業及百分之八十以上的農業，趨於社會主義化，將國家變化爲一種鉅大的事業機關，此種事業由各級蘇維埃所推行，蘇維埃代表執行和立法權力之集中。在這個過渡階段中，階級鬬爭非特未曾停息，更因四種社會階級之演成，而愈形尖銳化。一方面有工人和貧農之無產階級；再有中產農民階級，此級份子雖尙未絕對接受社會主義，究可爲無產階級之同盟；更有由前代智識階級所遺留之僱員和自由職業份子；最後尙有喪失公權之前代剝削階級，如貴族資產私商教士之類，自一九三〇年以後，富農亦被稱爲剝削階級。

由工廠工人和農工所組成之無產階級，在蘇聯被認爲統治階級，在食糧房舍醫藥教育運動方面得有各種特權。現今特權階級尙未產生其智識份子，政府乃不得不利用資產技術專員，此輩大部均非共產份子，至今尙有醞釀反革命的嫌疑。當然蘇聯政府不信任專科技術人才，對於工業進展上，不免有重大阻礙，因專家既受懷疑，則於重大事件上，必不願發揮其創見，蓋恐計劃行無實效，反可受反革命之處分，而有被拘禁放逐和處死之危險。至一九三一年夏季，斯丹林頗欲矯正此弊，聲稱是時專科人才已不復仇視蘇維埃國家，因此政府不特不可加以壓迫，更應廣事延攬。經過此次宣言，很多受反革命之指控，而被拘於監獄之專門人才，卽行恢復自由，並鼓勵其繼續工作，擔保以後不因技術上的錯誤而受摧殘。到了現在，蘇聯專科人才所享受之生活程度，不特與工人平等，且有過之，但仍爲無產階級之代行人，而不爲其協作人。至於其他與帝俄政府有關係之份子，則被剝奪公權，其本身及其年長子女實際無法積極參加蘇維埃社會生活，這個階級其將逐漸絕滅矣。

批評家咸以蘇聯之階級分野，與民主思想適得其反，共產派領袖則以爲過渡時代所不可免，必有無產階級專政，乃能在經濟上和人類之意識上，根本破壞資產階級的原子。共產黨領袖宣稱經濟設計之進步，和社會主義之發展，已曾減輕階級鬭爭，預稱於一九三七年第二個五年計劃完成時期，階級卽可根本廢除。自此輩觀之，第二個五年計劃之基本政治問題，在將全國勞動人民，變爲無產階級的社會主義的社會中之有意識的和積極的創造人。

蘇維埃制下之自由

蘇聯無產階級在社會主義階段中未曾放棄武力之使用，一切個人權利不論隸屬何種階級，均置於公共利益之下，政府成立祕密警察使能制止一切推翻或公然批評政府之計圖。工人和專家隨時可被動員可由一個農場或工廠而調往他地。蘇聯法律雖亦容許各教派之存在，實際宗教團體於進行其活動時，時時發現嚴重之障礙。祇有得政府許可之職業或社會團體，始能享受結社權；一切非共產黨的政治組織，均在禁止之列，共產份子如欲樹立獨立的派別，亦非所許。在學校和大學內，一切非共產主義的政治和經濟意見，均不能自由發表，至於報紙無線電、書籍的印刷，均在政府嚴密管理之下；甚至文學藝術之評定，不以其眞實價值為標準，而以作者是否樂意描寫階級鬥爭為轉移。

以上述各種限制言，其能根本破壞個人自由，至為明顯，但共產派領袖以為在階級鬥爭之兇險和五年計劃之緊張狀態下，此類限制實有採行之必要。究此須知：西歐各國人民所享受之自由，前代俄國無產階級絲毫不能享受，現代工人既能獲得經濟利益，復能參加各種會議和選舉，頗能感覺自身所行使之權力，並且工人雖不得批評政府和共產黨，但可嚴厲批評經濟上的缺點。

共產主義與土地問題

按蘇維埃國家之組織，可算代表馬克思主義之主要形態。但對於特殊問題，聯邦政府勢不得不大行變更馬

克思的教義在列寧和斯丹林所提各種變更中，其最能引起爭議者，莫如土地問題之解決。列寧認為無產階級革命非必如馬克思所預料，實現於高度工業化的國家，而竟發現於資本主義最弱的國家如俄國者，其百分之八十的人口為農民，列寧不懷疑的宣佈無產階級獨裁，因農民之急迫要求，即在取得私有土地。列寧更能明白了解工農無產階級統治之維持，賴有中級農民之合作，中農與富農不同之點，即在前者不爲勞工之剝削人。

爲實現上述目的起見，列寧主張農業工業化和共營化，認爲這種政策不特可以增高土地生產量，並可使工人與農民之利益趨於一致，而根絕鄉村中之資本主義。不過，關於最能使農民參加這種計劃之政策，共產黨內部之意見殊不一致。自列寧於一九二四年謝世時，士羅斯基以爲新經濟政策對於農民之讓步，恐將強化土地資本主義，主張採取嚴厲政策，以取締富農，同時努力推進共營化。斯丹林則指士羅斯基爲左傾份子，並稱推行士氏政策之時機尚未成熟，驟然行之，必將引起鄉村中之階級鬬爭。不過，斯氏在一九二七年雖尚劇烈反對士氏之政策，而至一九二八年第一次五年計劃開始時期，則亦積極推進共營化，並採取類似士氏所主張之方法以取締富農之活動。但是這類政策又為黨內右傾份子所批評，此派領袖爲擔任人民委員會主席委員之銳考夫氏（Rykov），認爲當時政府尚須維護富農之利益。但斯氏申斥右傾份子之抗議，認爲係由小資產階級情緒所激動，並於一九二九年誘致銳考夫派拋棄其主張。自是斯氏開始推進其共營化和消滅農民之政策，結果至一九三三年年終，蘇聯田莊受共營化者，統計在百分之七十以上。

共產黨之內部紀律雖極嚴格，但亦不乏反對份子，因前此各派革命團體如少數派及社會革命派，大抵消滅，共產黨爲可以表現政治和經濟意見之唯一政黨，政府一遇嚴重困難則意見之參差自所難免。

最近共產黨內部之嚴重衝突，則有士羅斯基之左傾份子(Left Deviation)和右傾份子(Right Deviation)兩種運動，前者在過去頗爲重要，後者在將來定必重要。

士羅斯基與其政治部同事兩間之公然絕裂，始於士氏一九二三年十二月發表其「新途徑」一文，雖於數月之前，已曾傳說其意見上之歧異。在此文中，士氏贊揚政治部議決使共產黨組織趨於民主化，同時則以政黨領袖或將不予實施建議使黨機關中得有較多青年份子參加，並且在國家經濟生活上應有較多的有組織的計劃。此種宣言引起莫斯哥黨機關中之嚴重奮鬬，但衝突結果，勝利仍屬於斯丹林派，在一九二四年春季所舉行之第十三屆共產黨代表大會中，士羅斯基幾乎完全孤立，低級黨員競起而攻之。

至一九二四年秋季，士羅斯基於其一九一七年講演和論文集所作之導言中（稱爲十月之教訓）宣稱蘇羅徵夫(Gregory Zinoviev)，凱門奈夫(Leo Kamenev)，及斯丹林均爲己身之反對份子，此數人曾於一九一七年十二月反對過激黨之暴動，被列寧指爲叛徒。此文發表以後，斯丹林派深爲忿怒，報紙文字詆譏士氏者如潮湧至，士氏被逼辭去陸軍委員之職，退往高加索休養。

次年事態轉變，士羅斯基復入蘇京，並擔任幾個低級職位。是時斯丹林與蘇羅徵夫和凱門奈夫發生衝突，後

二人主張對於士羅斯基採取較嚴厲之政策，並主開除其黨籍，斯丹林反對之，斯氏顯能得政治部及中央執行委員會之擁護。當時這兩派間復發生他種意見上之衝突，蔡凱二氏宣稱前此革命勝利又在危險之中，斯派領袖不但忽視提倡國際革命之任務，並且採取和緩的土地政策，以加強蘇聯之資本主義，並形成新富農階級。同年末期所舉行之第十四屆黨代表大會亦復表現斯派可以控制黨機關，大會詆譭蔡凱二氏之意見，詆之為少數派(Mensheviks)。

至一九二六年，士羅斯基與蔡羅微夫和凱門奈夫竟棄前嫌，並相接納。究其聯合之原因至今不明，大概雙方均不慊於斯丹林，認為聯合力量或可將其推倒。一九二六及一九二七兩年之間，斯丹林多數派與士蔡凱諸氏所領導之反對派，兩間發生猛烈的理論上的辯難，涉及下列各種問題：社會主義能否順利的建立於一個國家中？蘇維埃經濟系統能否稱為社會主義？抑應稱為國家資本主義？蘇聯革命之永久存在，依賴國際革命運動至何種程度？雙方均引用列寧之言論，有時雙方採用同樣言詞，而加以不同的解釋。根據列寧所指蘇聯具有建立社會主義國家之一切工具，斯派認為在一個國家中，可以建立社會主義，並且在蘇聯社會主義之順利的推進，即為鼓勵他國革命之最善方法。斯派對於七派之悲觀態度大事攻擊，指為對於蘇聯無產階級之能力缺乏信仰，反對派大事批評黨領袖派之土地政策，指為有利於富農。至一九二七年，更因中國共產黨之失敗，反對派稱為係黨領袖對於黨政策游疑不定之所致，而大事攻擊。

黨機關對於反對派雖不時提出警告和彈劾，而黨領袖派對於反對派領袖之極端紀律上的懲處，則至為遲緩。士蔡凱三氏在黨及蘇維埃內所任重要職位，均被逐漸解除，但衝突之嚴重階段，則在一九二七年秋季第十五屆黨代表大會之前夕，反對派擬定政綱，涉及黨政策上之各種重要問題，並要求政府予以印刷並發行政綱之權，而為所拒。反對派乃不顧禁令，逕予印刷，黨領袖派乃採取嚴厲政策，對於從事非法印刷之份子，或加以開除黨籍之處分，或逕加拘禁。至十一月七日十週年革命紀念日，反對派各組組織反宣傳，並結隊遊行，雖因參加人數過少，毫無功效可言，黨領袖派則藉此而採取較嚴厲之政策，士羅斯基和蔡洛微夫均被開除黨籍。是年底所開黨代表大會，將一切重要反對派份子全行正式開除黨籍，並議定一切附從士羅斯基反對派之意見的份子，不能為共產黨黨員。黨領袖既經採取嚴厲手段，蔡凱二氏因以軟化，並於一度候補期後重行入黨，士氏不甘退讓，因與主要部屬同受徒刑之處分。當時尚有一部分黨員，以賽卜如諾夫(Sapronov)及斯密爾諾夫(Smirnov)為領袖，此派認黨領袖派為背叛革命原則，攻擊之烈，尤甚於士派，結果與士派受同樣之處分。

至一九二七年，士派反對份子成立其秘密組織，其中央與地方各級委員會之組織，與原有黨機關大致相同。士氏既無變更其態度之意，其黨徒又復從事宣傳，思欲鼓動國營工廠之罷工，黨領袖派乃決定將士羅斯基驅逐出國，並根本消滅其組織。自是年十二月至次年一月，士派份子被逮者不可勝計，士氏亦被驅逐於土耳其，度其亡命海外之生活矣。

黨領袖派與反對派（或稱左傾派）之爭，雖可稱爲斯（丹林）士（羅斯基）之爭，實亦代表黨內無產階級派之制勝黨內智識階級派。蓋共產黨領袖之中，原爲兩類不同份子：一爲戰前亡命海外之份子，如居留英法瑞士等國之智識份子，時時就革命派報紙發表意見；帝俄崩潰後，始回歸本國。一爲居留國內之革命工人，前此曾在工廠中宣傳革命，或曾參加革命團體，而迭受拘禁和放逐之處罰者。士羅斯基之重要同僚及擁護人，大抵皆爲亡命海外之智識份子；斯丹林之心腹，大都皆爲前無產階級份子，多數共產黨員均富有強烈的無產階級的意識，並有反智識階級的情緒，黨領袖於黨爭中之勝利，此亦一要因也。又反對派所以失敗，亦有其種族因素，因多數重要反對派領袖：如士羅斯基、蓀羅微夫、凱門奈夫、芮達克（Radek）輩，均係猶太籍人民，至於當時政治部委員九名中，除斯丹林爲佐基阿人（Georgian）外，其餘均爲俄羅斯籍人民。實際士派份子在政治上之未來希望，至爲微弱，人數從來不多，其所以能引起黨領袖派之驚恐，不在其他黨員之附和，而在此輩多爲智識份子，具有國際聲譽，前此並曾創有革命成績。黨領袖派爲釜底抽薪之計，於一九二八年已大行變更其土地政策，士派所提各項建議：如消滅富農，發展國營和共營農場，免除貧農之租稅負擔，增高富民之負擔等等，先後已實地推行，使反對派失其攻擊之目標，反對派份子因此恢復黨籍者，頗不乏人。

士羅斯基左傾派失敗後，又有右傾（Right Deviation）運動出現，斯丹林且以右傾較左傾尤爲嚴重，這派主張是對於共產黨土地政策劇變之直接反感。蓋自第十五屆黨代表大會議決變更土地政策以後，蘇聯政府先後

幾度採取左傾政策，如強制發展國營和共營農場，強制富農售賣穀類，增高富農之租稅負擔之類。當然，這種政策不足以誘導農民增高穀類出產量；加以一九二八年農產品之顯然缺乏，益使一部分黨員深信此類政策之不當。又當時有些製造品亦大感缺乏，不足以應羣衆之需求，因此黨界方面頗有主張變更一部分經濟政策，使農民可以滿足其營求私利之衝動。右傾份子尤主大行增高消耗品之生產量，即減少電廠鋼鐵廠之投資亦所不惜，並主張鬆懈鄉村中之階級鬭爭，延緩國營和共營農場之積極進行。斯丹林於一九二八年莫斯哥黨執委會全會中，曾作以下之宣言：「吾黨右傾份子之勝利，必將大行加強吾國資產份子之力量，資產勢力如果加強，則無產階級獨裁之勢力必趨疲弱，而資本主義重行建立之機會增多」。

不過，右傾份子雖反對黨領袖之左傾政策，政府則迄未變更其共產政策，緣右派份子所採取之方法與士派份子不同，前者之行動比較審愼，未曾悍然違抗黨的紀律，故未如左傾份子之横遭斥逐。以破壞黨內統一的影響言，右傾份子之危害，較小於士派左傾運動；因右傾運動中缺乏如左傾運動中士羅斯基之偉大人物，不足以資號召，又因其爲右傾，故亦缺乏左傾份子之狂熱，而未有積極行動之決心。但在其他方面，其影響則較廣，其重要性則較大，固亦無可諱言。

不過，右傾運動雖缺乏領袖人才，缺乏狂熱的理想，但從蘇聯所感受之經濟困難，以及國際形勢不利於蘇聯以外之革命方面，不難引用事實，以擁護其主張。在共產黨領袖繼續推進其左傾政策，農產品及製造品繼續缺乏，

不論黨領袖派之態度如何，右傾運動隨時有發現之可能。

總之，共產黨既有馬克思和列寧諸氏之教義，又有階級式的組織，復有嚴格的紀律，並能雷厲的推行，雖窮鄉僻壤之區，亦莫不受其影響，較之前此歷代之改革政變，非可同日而語也。並且共產黨之推翻暴政，奪取政權，目前雖以維持無產階級獨裁為過渡政策，其最終鵠的則在建立自由的平等的無階級的社會。當然，這種理想能否實現，究非一言片語所能解答，因所牽涉之問題甚多，而此類問題尙在解決之歷程中。這種理想既不能於短期內實現，那末共產黨能否繼續維持其理想而始終不衰？蘇聯社會主義的政府能否獨立的存在？是否有賴於西歐的社會革命？蘇維埃的經濟政策，能否長期抗拒人類自利營私之本能？對於此類問題，即樂觀派共產黨員亦不能作肯定的答復，祗能待證於異日了。

參考書

N. L. Bukharin, Historical Materialism. 1925.

W. H. Chamberlain, Soviet Russia; a Living Record and a History. 1933.

M. I. Cole, Twelve Studies on Russia. 1933.

V. M. Dean. New Governments in Europe. 1934.

M. Eastman, Marx, Lenin and the Revolution. 1926.

S. Hook, Towards the Understanding of Karl Marx. 1933.

V. I. Lenin, Collected Works.

V. I. Lenin, The State and the Revolution. 1925.

K. Marx, A Contribution to the Critique of Political Economy. 1904.

Marx and Angels, The Communist Manifesto.

J. V. Stalin, Leninism. 1928.

L. Trotzky, The Real Situation in Russia. 1928.

附錄　蘇聯官海升沉一覽（錄自美國外交月報）

(Paul Scheffer, "From Lenin to Stalin." Foreign Affairs. April 1938.)

在列寧時期，最高執行機關爲人民委員會；至斯丹林主政時，權力中心則移至政治部。

I 政治部（一九二四年六月六日）

人名	原任官職	
托羅斯基(Trotsky)	（一）人民海陸軍委員 （二）第三國際執行委員會的執委員	（一）一九二六年被黜於政治部 （二）一九二八年放逐於托克斯坦(Turkstan) （三）一九二九年正月驅逐出國

人名	職位	結局
凱門奈夫(Kamenev)	(一)人民委員會副主席 (二)第三國際執行委員會委員	(一)一九二六年被黜於政治部 (二)一九三六年八月被處死刑
蓀羅微夫(Zinoviev)	(一)第三國際執行委員會主席 (二)聖彼得堡蘇維埃主席	(一)一九二六年被黜 (二)一九三六年八月被處死刑
布加甯(Bukharin)	(一) Pravda 報總編輯 (二)第三國際執行委員會委員	(一)一九二九年被黜於政治部 (二)一九三八年三月被處死刑
鈄考夫(Rikov)	(一)人民委員會主席 (二)最高經濟會議主席	(一)一九三〇年被黜於政治部 (二)一九三八年三月被處死刑
托嫐斯克(Tomsky)	工會聯會主席	(一)一九三〇年被黜於政治部 (二)一九三六年下令拘捕時自戕而死
斯丹林(Stalin)	(一)共產黨祕書長 (二)第三國際執行委員會委員	在職
II 人民委員會(一九二四年正月二十一日列寧逝世時)		
卜饑加洛夫(Briukhanov)	(一)人民食品委員(至一九二四年) (二)人民財務委員(一九二六至一九三一年)	湮沒無聞
齊卻任(Chicherin)	人民外交委員(至一九三〇年)	(一)一九三〇年失去信任 (二)一九三六年七月死亡

德材村斯克(Dzerzhinsky)	(一)人民鐵道委員 (二)國家政治行政部主任 (三)政治部輪換委員	一九二六年七月死亡
克饒蓀(Krassin)	(一)人民對外貿易委員(至一九二四年) (二)駐英駐法大使(一九二四至一九二六年)	一九二六年十一月死亡
古比謝夫(Kuibyshev)	(一)人民建設委員(至一九二六年) (二)最高經濟會議主席(一九二六至一九三三年) (三)政治部委員(一九二七至一九三五年) (四)國家設計委員會主席(一九三一至一九三五年)	一九三五年死亡 (原因不明)
瀘拉卡斯克(Lunacharsky)	人民教育委員(至一九二九年)	一九三三年十二月死亡
斯密特(Schmidt)	(一)人民勞工委員(至一九二七年) (二)人民委員會副主席(至一九三〇年)	
斯米諾夫(Smirrov)	(一)人民郵電委員(至一九二七年) (二)第三國際執行委員(至一九二七年)	(一)放逐西比利亞(一九二八年) (二)判處死刑(一九三六年八月)
蘇考里考夫(Sokolnikov)	(一)人民財政委員(至一九二六年) (二)政治部輪換委員(至一九二六年) (三)駐英大使(一九二九至一九三三年) (四)人民木材副委員(一九三五至一九三六年)	(一)一九三六年就逮 (二)一九三七年正月下獄
(凱門奈夫鋭考夫和土羅斯基同被逮)		
III列寧左右其他人員		

易留克玆(Enukidze)	蘇聯中央執行委員會秘書(至一九三五年)	(一)一九三五年失去信任 (二)一九三七年十二月判處死刑
佛讓玆(Frunze)	(一)人民海陸軍助理委員(至一九二五年) (二)人民海陸軍委員(一九二五年) (三)第三國際執行委員 (四)政治部輪換委員	一九二五年死亡
加馬里克(Gamarnik)	(一)遠東革命委員會主席(至一九二五年) (二)人民國防副委員(一九三〇年至一九三五年)	逮捕時自刎(一九三七年五月三十一日)
加里甯(Kalinin)	(一)蘇聯中央執行委員會主席 (二)政治部委員(一九二六年至最近)	在職
加拉罕(Karakhan)	(一)蘇聯駐華大使(至一九二七年) (二)人民外交助理委員(一九二七年至一九三四年) (三)蘇聯駐土大使(一九三四至一九三七年)	一九三七年被處死刑
里維洛夫(Litvinov)	(一)人民外交助理委員(至一九三〇年) (二)人民外交委員(一九三〇年至最近)	在職
門村斯克(Menzhinsky)	(一)秘密警察副主任(至一九二六年) (二)秘密警察主任(一九二六至一九三四年)	一九三四年五月死亡
奧蓀斯克(Ossinsky)	(一)人民農業助理委員(至一九二四年) (二)中央統計局局長(一九二六至一九二八年)又(一九三二至一九三五年)	一九三八年三月繫獄
皮爾它考夫(Piatakov)	(一)最高經濟委員會副主席 (二)國家銀行副主任(一九二八至一九二九年) (三)國家銀行主任(一九二九至一九三〇年) (四)人民重工業助理委員(一九三三至一九三六年)	一九三七年二月判處死刑

銳逵克(Radek)	(一)第三國際執行委員會秘書 (二)Izvestia 報紙編輯	一九二八年放逐西比利亞 一九三七年二月繫獄
銳考夫斯克(Rakovsky)	(一)烏克蘭人民委員會前主席 (二)人民外交助理委員(一九二三年至一九二七年) (三)蘇聯駐英大使(一九二三年至一九二五年) (四)蘇聯駐法大使(一九二五至一九二七年)	一九二九年放逐西比利亞 一九三八年三月繫獄
塞萊卜銳布考夫(Serebriakov)	人民鐵道助理委員	一九二七年失去信任 一九三七年二月判處死刑
杜加桉夫斯克(Tukhachovsky)	紅軍陸軍學校總監	一九三七年六月判處死刑
猶保銳微傳(Uborovich)	(一)遠東軍總司令 (二)莫斯哥軍區司令(一九二八至一九三〇年) (三)人民國防助理委員(一九三〇年) (四)革命軍事委員會(一九三二至一九三七年)	一九三七年六月判處死刑
佛綫會洛夫(Voroshilov)	(一)高加索軍區司令 (二)人民國防委員兼任革命軍事委員會主席(一九二五年至最近) (三)政治部委員(一九二六年至最近)	在職
雅苛宕(Yagoda)	(一)秘密警察常務委員會委員 (二)人民內政委員(一九三四至一九三六年)	一九三六年失去信任 一九三八年三月判處死刑

第三節　共產黨之內部組織（附第三國際）

在蘇維埃共產主義憲法中，除曾剝奪一部分人民之公權外，其他一切成年人民則以公民消費人或生產階級而參加政治而推選代表，此外尙有一個領袖階級，對於羣衆負領導的責任，此輩並不離開羣衆，但自覺所負責任，大於一般人民，所守紀律比較嚴格，其行爲標準亦比較高超。實際由羣衆中所選出來擔負一種特殊職責，實現一種固定信條，是卽蘇維埃政府隨時所解釋之馬克思主義，這個團體通稱爲共產黨，爲蘇維埃政府之最重要部分。

不過，在法律上共產黨與蘇維埃政府究無機體上的關係，共產黨之組織和活動，不多見於憲法或憲法修正案中，共產黨對於人民不能行使合法的權力，卽對於本黨黨員，亦不能加以法律上之處分，其管理黨員的方法，則爲申斥和開除黨籍。黨員不能享受特殊憲法特權，同須遵守法律，如有犯法行爲，可被控訴，可受刑罰。共產黨勢力之增大，端在黨員可被人民推選爲代表，擔任重要職務，其未擔任公職者，在蘇聯境內之各種組織中，抱定傳教士之精神，宣揚黨的政策和主義，因此該黨所提倡之政策，每易爲一般人民所接受，所擁護。

上段所述大抵偏於理論方面，實際共產黨組織原極嚴密，其於取得政權時期，似有驚人成績，而爲民衆所嘆

實。以後低級蘇維埃的選舉，共產黨可以操縱，高級蘇維埃的組織，共產黨尤能支配，黨與政府表面上似爲獨立機關，實際政府之靈魂，則爲共產黨。

共產黨自成立以後，非特名稱業經變更，其效用亦復演變。共產黨最初爲俄國社會民主黨之多數，其成立之目的，在組織一種革命機關；自一九一七年取得政權以後，其存在之目的，則在維持並指揮革命；而現今之使命，則在供應羣衆以領袖人才。共黨黨員非特在中央及高級職位方面導領羣衆，並且隨時隨地擔負領導的責任，在工廠田莊甚至在選舉集會中，共產黨員莫不努力實現其領導的使命，蓋此爲黨員生活上之職責，未可一時廢棄也。

共產黨成立之原因

凡曾涉獵本世紀前十數年俄國旅外革命派所著各種書籍和小册，可以了解這個組織之動機和目的。俄國社會民主黨雖於一八九八年正式宣告成立，實際自一九〇〇年以後，在列寧領導之下，始逐漸形成這種特殊組織。列寧與其他黨領袖不同，不願接受僅表同情的份子，亦不收羅半受感化的份子，即彼信仰馬克思以外之社會理論，以及對於馬克思主義之解釋，與列寧不同者，均非列寧所欲容留。爲實現革命起見，列寧需要一種統一的紀律，良好的革命團體，這個團體不但應有共同的信條，共同的政綱，並應有單一目標，即是推倒高壓政府，生死以赴之。不過成立這種團體，並非易事，自一九〇〇年至一九一六年，在繼續不斷的爭論中，列寧先後驅逐與本身理想不同之份子，如同情派，投機派，改革派，與自由主義派聯合，或有資產階級傾向之少數派，以及認個人恐怖行動可

以成立新社會之社會革命派。當然，列寧對於此類份子，並非不能容忍，但以本身所採取之行動較有效率，並且認爲任何團體如欲導成革命則須誘致無產階級參加革命，並協力改造社會。

至歐戰時期，列寧派與其他革命派之分裂愈益尖銳化。列寧自始認戰爭爲交戰國間之帝國主義的紛擾，各國社會主義派除設法推翻本國政府外，不應參加此種戰爭。並且社會主義派可將國際間的戰爭，變爲工人對於地主和資本家之戰爭，當時其他各派這種戰敗的態度相率擁護政府，抵抗外敵。旋各級人民厭惡戰爭，列寧的言論漸爲社會所注意至一九一七年二月，該派黨員約計三萬名，散居於各市鎮因地方組織祕密召收黨員，在臨時政府成立八月中，當時尙稱爲俄國工人社會民主黨，黨員竟增至二十萬名。至一九一八年，過激派取得政權以後，始改稱俄羅斯共產黨，至一九二二年，在蘇聯成立之時，該黨又變爲蘇聯共產黨。至一九三二年末期，中間雖經過屢次淸黨，黨員和預備黨員總數竟在三百三十萬名以上。在一九三四年，第十七屆黨代表大會中，黨的組織曾經過重大變更，有些機關的名義亦被廢除，以下各段描寫一九三三年淸黨以後之蘇聯共產黨。

黨員

在蘇聯入黨爲特權，並須照章辦理，不容許任何例外。大凡請求入黨者，須忠實接受馬克思所擬定及列寧和斯丹林所解釋之共產信條。黨員爲表現其信仰起見須有積極參加政治之習慣，非特對於逐日生產工作和職務，須表現其熱誠，並須能自動參加有社會影響之額外工作。黨員不得信仰基督教或任何宗教或形而上的理想，因

此類理想與馬克思共產主義適相衝突。一切被剝奪公權之份子：如教士，富農，以及前代地主，資本家，業主，和商人之類，在任何情形之下，不得入黨。凡欲不勞動而生活，或具有相當數量之私產的人民，則不易入黨。

根據共黨憲法，凡贊成黨綱，參加黨組織的工作，服從黨的決議，繳納黨費者，均可稱為黨員。究此非謂：人人可以隨意入黨，反之，入黨的條件至為嚴格。因憲法載明，祇有三類人民可以入黨：（一）工人和紅軍（來自工農）；（二）農民(peasants)和手工業而不僱用傭工者；(三)其他各種工人和僱員之類。第一類分為兩種：（a）工廠工人；(b)非工廠工人，由工農階級出身之兵士和農工。第一類a種人員入黨，須得具有一年以上資格的黨員二人之建議；第一類b種人員入黨，須得具有二年以上資格的黨員二人之建議，二者均須先為候補黨員六月。第二類人員欲入黨者，須得具有三年以上資格的黨員三人之建議，其候補期至少以一年為限。第三類人員欲入黨者，須得具有五年以上資格的黨員五人之建議，候補期至少以五年為限。在特殊情形之下，他黨黨員雖亦得入黨，但共產領袖特別重視青年，不甚注意吸收成年黨員。在二十以下之青年，除去紅軍軍士外，皆由共產青年團(Young Communist Crganizations)招收之。黨員介紹新黨員，負有連帶責任，若介紹不適當的黨員，可受嚴重處分，且可被逐出黨。候補黨員所納會費與正式黨員相同，其多寡以收入高低為轉移。候補黨員時時被召出席會議，被派擔任工作，通常亦以正式黨員相待，但於黨會議席上，不能參加表決。候補黨員為同夥黨員所監視，同夥黨員研究其品格，按時報告其行為。黨領袖如不滿意，其請求書可被否決，其候補期可被延長。工廠工人既得有優越地位，其數

目亦因以大增，至一九三〇年，幾佔全黨百分之六十九，農民佔百分之十九，其他則分配於各級。

至一九三三年清黨時期，共產黨成立一種新階級稱爲同情份子，此類份子對於政黨雖具熱誠，但不能正確解釋馬克思主義及共產黨之普通政策。同情份子不爲正式黨員，在黨會議中亦無投票權，但亦有正式組織附屬於黨機關，同情份子必須出席黨會議，並有顧問權。

共產黨之規則

共產黨員除須有高等行爲標準外，尚有三種根本條件，爲各個共產黨員所須嚴格遵守。第一爲教養和實施之統一，在共產理論及蘇維埃政策上，黨員必須接受黨領袖所擬定之方針，不能左傾，亦不能右傾，黨員所負團結和忠心之義務，遠甚於非黨員之羣衆。不過共產黨雖爲極有紀律之組織，黨員必須服從高級領袖之指導，但對於新事件及未曾解決之問題，黨員亦可有思想自由，可以自由討論，並可自由辯難，甚或繼續數年之久，托羅斯基事件其前例也，共黨人員每以該黨組織爲民治的集中主義（Democratic centralization）。但政策一經決定，各機關各黨員則須實現黨的決議，不守紀律之黨員，由監督委員會（Control commission）調查之，加以應得的處分，並可驅逐出黨，甚或加以放逐。

黨員所須遵守之第二條件，就是黨員必須絕對服從黨，對於所分派之工作，必須熱心辦理。在實現其職責時，不論派往何處，均須前往，不論派定任何職務，必須接受，派往何地，並須居留該地。總之，凡高級機關所採取之行動，

黨員必須絕對服從。

第三條件就是黨員之入款，應有限制，實際黨員請求入黨之時，固已了解該黨對於黨員薪俸之規定，不能超過精工勞動階級。一八七一年巴黎市區政府反對政府工作爲資產階級所壟斷，此點原爲馬克思所贊同，一世紀以後復爲列寧所採取，共產黨現正嚴厲執行。此外對於著作家和新聞界之例外收入，另有一種規定，此類收入除適用普通累進所得稅外，黨員尚須將薪俸百分之二十或三十捐助本黨，甚有捐助百分之五十者。但官吏之辦公費則不受限制，例如官吏不論是否爲黨員，因公出差，旅費由公家支付，高級官吏尚有汽車之供應，在房屋分配上，亦有優先權。不過除去此類例外事件，蘇聯行政人員雖高如人民委員，通常所居者不過三四間房間，妻子有時尚須出外工作，以求工資。總之，蘇聯高級行政人員之普通生活，與精工勞動階級不甚懸殊。

領袖資格之意義

現今共產黨員計有二三百萬之多，此輩所事何事，自爲極有興趣之問題。一般人以爲共產黨員爲無產階級之先驅，其任務在維持過激黨所完成之革命，建立一種社會主義國家。

共產黨半數以上之黨員，繼續在工廠、礦產、油田、電廠、鐵道、郵政、航商各方面擔任職務，大抵係勞力工作，其目的在不斷的影響同夥工人的心胸，使其傾向共產主義。彼輩須能以身作則，對於所任工作，須能勤勞熱心；在各該服務機關中，須爲最有效率之工人，須能時時提高其資格，增進其技術；須能爲工人之領袖，並須採取各種可能方

法，訓導非黨的羣衆，使能了解共產主義及蘇維埃政府之政策。在工會，消費合作社，工廠，及共營農場之會議中，須與同事一致行動，積極參加，冀能指導各該團體，期以實現社會主義國家。共產黨員參加特務隊(Shock brigades)者甚多，此種組織之目的，在能增高出品，減少破壞，防止耗費，並將生產價格單位減至最低限度，有時且領導同夥，與其他團體相競爭。

此外共產黨員尤能積極參加與各該組織有關係之各種義務職位：如保險員，會費征收員，俱樂部管理員，以各種委員會秘書之類，此類職位或則酬報甚低，或則根本無酬報可言。至此須知黨員對於工人之指導，全爲教育和勸勉的性質，不能行使何項權威，在一切機關中之黨員，對於主管人員或同夥工人，不能發號施令，不能強制提出何種政策，其唯一可能方法，在設法變更同夥男女工人之思想。

至於百分四十以上的黨員，在各種和各級公共行政機關，工會，合作社，以及私人團體中，擔任有報酬的職位，公共職位非必全由黨員擔任，在有些行政機關中，黨員且佔少數。在紅軍中，在辦理消費合作社之百萬人員中，在八萬醫生中，在數十萬中小學教員中，在無數公務人員中，非黨員份子大抵佔多數。在直接選舉的蘇維埃內，黨員份子逐漸增多，但仍屬少數（城市除外）而在窮鄉僻壤之區，黨員份子且不及四分之一。至一九三四年，在鄉村蘇維埃內，正式黨員佔百分之十八·九，共產黨青年團份子佔百分之一一·五；在城市蘇維埃內，黨員佔百分之四二，靑年團份子佔百分之一一·九。

黨團體 (The Party Group)

共產黨員當選爲蘇維埃代表，或爲其他團體之委員，一處如有三名，則組織一個私人會議，稱爲黨團體。這種會議時時集會，討論與團體有關係的問題，以多數取決該團體對於各個問題應採取之方針，多數決議須爲各該黨員所遵守，黨員不服從多數之意見，採取獨立的行動，爲黨員之重大過失，通常違犯者極少。根據共黨規則，黨團體之特殊工作，在增高黨的勢力，在黨外實現黨的政策，更以黨的地位，管理各該機關和組織的工作。爲實現其逐日工作起見，各該團體可以成立常備委員會，委任秘書一人，這種黨團體既然普遍成立，黨員在公共團體中所保有之權勢，大於其他任何組織，因此在各種高級蘇維埃中，以及最低蘇維埃所推選之委員會中，黨員通常佔多數，各種團體和機關之階級愈高，共產黨員之人數亦愈衆。

在高級執行機關，共產黨員之數目甚多，例如蘇聯各共和國和自主共和國之人民委員及其助理和代表，大抵皆爲黨員；各種監察委員會之委員，皆爲黨員；主持托辣斯和工業結合之董事會，全由黨員組織之；一切紅軍高級指揮官及低級官吏均爲黨員；各種工廠之經理大都皆爲黨員，雖其所管理之技術人力中，尙多非黨員份子；高等教育機關，不論爲大學，抑爲工業專門學校，一切文化機關：如圖書館，戲園，以及醫藥機關之類，大抵由黨員主持。總之，一切擔任職位之黨員，概經宣誓服從高級機關，其主要職責在就蘇聯各級公共行政，實現黨的政策。正如在工廠或機關中之黨細胞，指導並調協各個黨員之工作，共產黨中央執行委員會，尤其由該機關所委任的政治部，

不特規定蘇聯全境黨細胞所須推行之政策，並且指揮調協人民委員會之行動，實際蘇聯之無產階級獨裁，就是這樣運行的。

初級黨機關(The Primary Party Organ)

共產黨之最下層組織，原稱爲細胞，但一九三四年規程改稱爲最低黨機關，不論在何處，如有黨員三人，則可組織初級黨機關。所以在各種工業團體、教育機關、報館、醫院、工會、合作社、礦區、農場各有初級黨機關。在鐵道中心區域、郵局、鄉市行政機關、商船以及蘇聯駐外機關，一皆有這種組織。在黨員甚少之鄉村中，可由幾個單位聯合組織初級黨機關，實際半數細胞皆在鄉村中。

在常態狀況下新初級黨機關之組織，至爲簡單。首先召集區內一切黨員，並議決組織細胞，然後推選祕書和主席各一人（至少須有一年以上之資格）並須呈請高一級黨機關之正式批准。在同一機關或同一村莊之黨員，均須加入細胞，並須出席其會議。逮人員增至一二十名，則可推選常備委員會，任期六月。在大企業中，可有黨員數百名，且有多至數千名者，在這種情形下，則可就工廠之各部分，分別組織黨機關；同時由各該機關推選代表，組織委員會，使在一個工廠內，一切黨機關之行動，可以一致。在這種情形之下，初級機關可以呈准高級機關，委任黨員一人負辦黨之責，其薪俸不得超過原有薪給。共產黨所有黨員三百萬名，大抵分配於此類機關中，全蘇約有細胞十三萬之多。

黨細胞對於各種事業或各種機關，不得提出何種政策或擬定何種規程，而強其執行。其主要職責在訓練其他工人份子，以己身為模範，期以影響整個機關，並使全部份子了解共產黨之標語及其最近之決議，藉以誘導適當青年男女加入共產黨，並使各該事業機關之運行，符合共產黨之政策。

關於初級黨機關之實際運行，吾人可以利用佛銳曼(Joseph Freeman)氏之觀察，以覘其使命之所在。

根據佛銳曼，在黨代表大會及蘇維埃代表大會議定普通政策後，政府機關，托辣斯及工廠經理人擬定此類政策之實施。至於鄉村及鄉村中之黨細胞（當時尚未稱為初級黨機關）則設法實現此類命令。黨細胞必須設法使各該所屬機關注意生產和行政上之缺點，努力消滅各種困難。細胞實現其目的，不在直接干涉經理部分，而在由工廠經理部分，托辣斯董事部，工廠委員會，及工會以內之黨員，逐漸影響各該事業之各部分，而轉移其政策。黨細胞之份子，全為工農勞動份子，在增高生產量，改進勞工紀律，及造成較優勞工狀況方向，影響至大。此外黨細胞一方面須設法反抗工業官僚化，一方面又須保障工人之利益，使不為經理部分所侵犯。總之，各個工廠之重要份子，即為黨細胞，工廠委員會及經理部分，佛氏所稱工廠之三角管理是也。

在其他各機關和各事業中，初級黨機關之效用大致相同，一方面設法提高民衆之政治教育，一方面設法實現高級機關所擬定之政策。但以黨機關之最低階級言，則另有兩種效用：（一）擬定本機關黨員之情感和意見，傳達於高級機關；（二）使黨員有證明其能力和資格之機會。

道區黨會議(Conference)

各個初級黨機關推選代表出席道區黨會議，道區黨會議推選主席和祕書一人，並組有主席團，或僅設立常備執行委員會。主席和祕書均須有三年的黨員資格，並須得高級機關之同意。在無疆域之共和國內，道區會議推選代表，出席共和國黨代表大會；在有疆域之共和國內，則推派代表出席疆域代表大會。

道區黨代表大會及其委員會，有監督指揮下級黨機關的工作之權，新機關之成立，須得其批准。道區委員會之工作較繁，除祕書外，尚可委派黨員二人參加工作，三人均爲有給職，由黨經費支付之。

共和國黨代表大會

除蘇俄外，其他六個小共和國，亦各有其黨代表大會，烏克蘭黨代表大會尤爲重要。烏克蘭共和國黨代表大會由該共和國內各疆域黨代表大會所推代表組織之。共和國黨代表大會推選中央執行委員會，並組織黨管理委員會，執委會監督並指揮共和國內一切黨工作。在其他五個較小共和國內，亦有所稱共和國黨代表大會，但不甚重要，

蘇聯黨代表大會

全蘇最高黨代表大會，由蘇聯全境疆域黨代表大會所推代表及各共和國黨代表大會直接所推代表組織之。蘇聯黨代表大會前此每年開會一次，後則每二三年開會一次，最近則每四年開會一次，開會時代表人數每在

千名以上，通常在莫斯哥舉行。代表人數既多，又不常開會，各地代表出席大抵坐聽領袖之講演，追認所選黨部中央執行委員會之行動。在每次全蘇黨代表大會開會之前一二年，照例召集全蘇黨會議（All-union Party Conference），這種會議在規程上未曾提及，祇有地方黨部主席和祕書出席參加。

至於全蘇黨代表大會與全蘇黨會議之效用上的區別，非吾人所可了解。其顯明的區別就是：中央執行委員會及黨管理委員會均由代表大會所推選，並且祇有代表大會之決議案，須為一切下級黨部所遵守，黨會議之決議案若涉及新事項，則須得中央執行委員會之批准。至於兩種集會所討論之問題及所處理之事務，似無區別可言，在兩種集會中，代表傾聽各部所提各項有功績的報告，及將來之偉大計劃；兩種集會均在表現政策和進步，使地方代表可以了解黨的政策；兩種集會均可使遠道代表集中於莫斯哥，並與最高行政官吏相接觸。究此須知：兩種集會原屬每年召集，後則每二年召集一次，現則每四年召集一次，大會大抵在會議後二年舉行。

中央黨機關

共產黨中央執行委員會在一九三六年計有委員七十名，候補委員六十八名，均由全蘇黨代表大會所推選，此為共產黨之真正統治機關。但執委會每年開會十數次，其權力實際由主席祕書長（斯丹林）助理祕書三人，及由其所推選之兩個委員會共同行使之。政治部有委員十人，候補委員五人；組織部則有委員十人，候補委員二人。祕書處主持普通行政組織和執行事務。組織部主持全黨普通組織事宜，規定入黨的條件，監視宣傳工作，可以

收納黨員，開除黨員。政治部決定黨的政策，故爲最重要之部。自表面觀之，政治部委員由中央執委會所任命，實際黨祕書長若有權力，則由其支配，現今之政治部委員，完全由斯丹林個人所推選。政治部並不舉行公開會議，亦無固定的規程，不過一切重要政策在執行之先大抵預得此部之同意。此部一切決議由高級蘇維埃附署，多用命令頒佈之，通常爲中央執行委員會和全蘇黨代表大會所批准，並在報紙上公佈之。斯氏既驅除其仇敵，至是政治部之重要決議，甚少爲中央機關所否決。

此外黨代表大會推選中央審銓委員會(Central Revision Commission)，現改爲審計委員會(Auditing Commission)，委員由具有十年以上資格的黨員擔任之。此會調查中央黨機關辦事之程序和效率，以及執委會祕書處之組織，並監視執委會之工作和財務。

憲法規定成立中央監察委員會(Central Control Commission)，亦由黨代表大會推選之，委員以具有十年以上資格的黨員爲合格。中央監察委員會始於一九一八年，其成立之原因，蓋在當時政府機關多由舊式官吏主持之，遂不能不加以監督。後以列寧之建議，第十二次黨代表大會更規定中央監察委員會之職責和組織。一九二五年黨憲法規定：監察委員會每三月開會一次，委員二十一人，候補委員九人，並設立祕書處，開會時討論關於違犯共產黨憲法和政綱以及不守黨紀律上之事實。中央監察委員會可以推派代表三人，候補代表三人，參加政治部之討論，可以推派代表五人，候補代表五人，參加組織部和祕書處之工作，並可表示意見。中央監察委員會現

改稱爲黨管理委員會(Commission of Party Control)，委員不能擔任中央執委會委員，亦不能兼任行政上和經濟上的任務。在下級政治單位中，亦可成立黨管理委員會。

中央執行委員會

在全蘇黨代表大會不開會時期，一切職權由中央執行委員會代行之，中央執行委員會即爲蘇聯整個憲法機構之中心。此會所有候補委員之數目，幾與正式委員相等，候補委員可以出席各種會議，除於正式委員缺席時被推爲委員外，平時無投票權。中央執行委員會每三月必須開會一次，最近則通常每月開會二三日，開會之前，委員大抵預先得各種報告和草案。此類文件大抵由政治部和組織部所擬定，各項決議亦由其編述，此二部各有委員十數名，又有龐大的秘書處以爲之助，二部時時開會，辦理中央執行委員會之例行事宜。中央執行委員會設有主席團，委員及候補委員各四人，主席團與政治部時時磋商，研究蘇聯政治之人士，舉以政治部委員多爲重要領袖，並多擔任重要執行職務，這就是眞正權力之所在。政治部所以如此重要，因爲對於一般問題，凡政治部與中央執行委員會主席團所商得之結果，通常可得中央執行委員會大會之贊同，大會於數週後即可舉行；正如中央執行委員會之決議，準可得全蘇黨代表大會之追認，而大會甚至在三四年後始能舉行。

在蘇聯共產黨中央執行委員會及其政治部，雖爲重要機關，而未見於憲法和法典；表面雖非政府機關，其通常所討論者不爲共產黨之內部事宜，而爲蘇維埃政府之政策和實現，以及各部之立法和行政，政治部委員每覺

對於政府全部事宜負直接責任。根據黨章，中央執行委員會須將本會工作，按時報告黨機關，實際該會對於議事程序，頗多保守祕密，系不公佈。惟於一九二八年四月，蘇聯報紙曾登載中央執行委員會及其主席團之後半年議事錄，茲擇錄於後，以見一斑。

議事錄

四月一日　收穫運動；

四月二日　共產黨國際之政綱；

四月三日　改進高級和中等工業學校，藉以訓練並任用共黨專家及經濟工人；

四月四日　無線電及電影改進問題；

五月五日　普及的和強迫的初級教育；

六月六日　鐵道的狀況及其經濟情形；

六月七日　建築之情形及其改進；

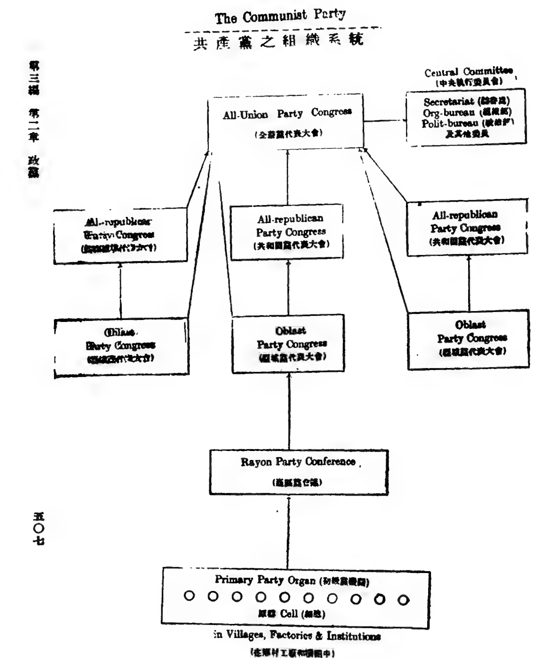
六月八日　每日七小時工作；

七月九日　蘇聯商務部之改組；

七月十日　工業合理化；

八月十一日　國防；
八月十二日　公營地產與蘇維埃地產；
九月十三日　一九二八至一九二九年人民經濟指數；
九月十四日　一九二八至一九二九年工業和財政計劃；
九月十五日　執行一九二七至一九二八年出入口和對外貿易計劃，以及一九二八至一九二九年之各種計劃；
十月十六日　一九二七至一九二八年預算及一九二八至一九二九年預算計劃之執行；
十月十七日　銀行合併之結果及國家銀行之改組；
十月十八日　烏克蘭之政治的和經濟的工作；
十一月十九日　對於政府及經濟機關官僚化之抗戰；
十一月二十日　五年計劃。

政治部之決議案若經中央執行委員會全會批准，則以領袖演說的方式，或以之爲各部行政改良之詳細計劃，由報紙發表之；或更出之以諭令的方式，而適用於各個共產黨員，不論爲人民委員或爲普通人民，均須恪切遵守此類諭令之頒佈，有時僅由斯丹林以祕書長的地位單獨簽字，有時亦由莫洛托夫（Molotov）以蘇聯人民委


The Communist Party
共產黨之組織系統
Central Committee
Secretariat
Org-bureau
Polit-bureau
All-Union Party Congress
All-republican Party Congress
(共和國黨代表大會)
All-republican Party Congress
(共和國黨代表大會)
Oblast Party Congress
Oblast Party Congress
Rayon Party Conference
Primary Party Organ
Cell
in Villages, Factories & Institutions

員會主席名義連同簽字，有時亦附有加里甯(Kalinin)之簽字。按加氏多年擔任全蘇中央執行委員會主席團之主席，可稱爲全蘇蘇維埃代表大會之代表。

就此須知：中央執行委員會之干涉蘇聯政府，不限於立法方面，並與黨務管理委員會協同指揮黨員之執行工作。在一九三二年及一九三三年之間，在黨外有三種新發展，實際多由中央執行委員會所策劃。一種新發展是就在農業委員管理下之大部農業區域，成立機器及牽引機站，各站主任以及大部人員皆由資格甚久聲譽甚好之可靠黨員中，由組織部負責人員選任之，並由其派赴各地工作。農業委員亦爲黨員，對於這種政策表示歡迎。

至一九三三年，中央執行委員會協同成立許多政策組(Policy section)，所委人員多至二萬五千名，擔任管理大部國營和共營農場，其目的在去除無效率，疏忽，以及對於公產之損害。對於全部農業由中央執行委員會另委主任一人主持之，主任在農業部辦公，其地位僅次於人民委員。主任另有助理協助之，助理亦由中央執行委員會選任之。政策組主持農場上之黨務，分配各地所需黨員份子，並與地方黨機關調協其活動，地方黨機關須協同實現其工作。究此須知：共黨領袖對於地方上之缺乏效率，同時責備黨員和黨外工人，政策組之任務在促進黨員及非黨員活動份子，使能有較高的建樹，實施無產階級的紀律，消除流蕩的惡習，提高黨員和非黨員工人之專門資格，反抗爲無產階級仇敵之富農和破壞份子。

同年六月中央執行委員會下令委任數千黨員爲鐵道行政之政策組，派往各鐵路堆棧機器廠及重要中心

區域。這些政策組亦有主任一人統帥之，主任在鐵道部辦公，其地位亦僅低於人民委員，黨員之派赴政策組工作者，其使命在消滅官僚化，制止延緩和停工，發現並撤換懶惰或忽略之人員之類。

至一九三四年，第十七屆黨代表大會議決：廢止在農業區域中之計劃，屬於機器和牽引機各站之政策組旋即解散，其黨員份子分別加入地方黨機關，共黨領袖認為政策組已實現其任務，無存在之必要矣。

入黨之動機

研究政治之人員，對於數百萬人民要求加入共產黨之現象，輒問其動機何在？人民一經入黨，則須維持相當高的個人行為，須絕對服從高級機關之命令，嚴格遵守黨的紀律，並須放棄財富的營求。黨員所受黨的管理既繁，人民果何所為而入黨？應之曰：其動機有二：第一為信仰之衝動，賦有宗教的意味，但共產黨員則不承認其為新宗教。實際人民一經接受共產主義，不但認為具有真理，並以為附有改進人類之使命，此種思想顯易為富於情感之青年人民所接受，入黨雖有困難和痛苦，自不致為所懾服。第二為實現自我的較大機會之願望，是即希望在所生小社會中，可以發生影響，可以擔任責任較大之任務，換言之：即普通男女人民求得權力之願望。蘇聯公共教育之目的，自幼稚園以至專科大學，端在激發學生希圖個人發展之願望。當然，此類動機並非根本惡劣，吾人如果批閱過去二十年之統計，可知其於黨員徵收方面，頗有實效。不過，黨的範圍既行擴大，黨員數量既行增多，一般黨員能否維持列寧的行為標準？能否極端忠於黨務？能否服從公共意志？能否始終輕視私人利益？均為問題。實除共產黨

中不乏背叛主義，營求私利，狂妄欺騙之份子，亦有恣肆妄爲之人員，並有左傾右傾之份子，更有因忌嫉和野心而產生陰謀和派別。此類惡劣影響不能根絕，但可由繼續不斷的考核，嚴格的紀律，甚至加以開除黨籍的處分，以逐漸取締之。

黨員之不正當行爲，種類甚多，一切與共產黨倫理不符合之行爲，均在取締之列。例如黨員飲酒，不被禁止；不能維持高度性的道德，亦不在追究之列；但嗜酒足以損害健康和判斷力，而放僻邪侈以致引起物議，則可受嚴厲之處分。黨員侵吞公款，致使公家感受損失，非特可被開除黨籍，並可受刑事處分；其因疏忽而致成不必要的耗費和損害者，可受同樣的處罰。浪費和奢侈生活易於引起批評，可被控爲與共產倫理不相符合。大體言之，到了現在，蘇聯人民之行爲標準，頗有提高之形勢。

清黨運動

在蘇聯有系統的清黨運動，先後曾經發現數次，第一次於一九二一年舉行，由列寧所建議，當時受開除黨籍處分之黨員約計二十五萬名，佔全數三分之一，其目的在團結內部，準備採取新經濟政策。第一次清黨後，繼之以數次局部整理，至一九二四年復有一次大清理，當時一切細胞之黨員和候補黨員，凡未參加生產事業者，均須受各種檢查和試驗，計此次受檢查之人員，約佔全黨四分之一，其中百分之六十曾受開除黨籍之處分。至一九二六年，鄉村中之黨細胞受同樣的檢查，受開除黨籍之處分者亦復不少。至一九二七年，辦理全部黨員重行登記，反對

黨政策之份子未准登記者，全數約計四萬六千名至一九二八年，中央執行委員會十一月全會議決第二次大清黨，實際至一九二九年第一次五年計劃及推進共營農場運動時期，始正式舉行，其目的在取締工業怠惰份子，與有不名譽行爲之人員，以及其他不注意和不願意實現黨綱之份子，此次開除黨員十萬名，幾及全數十分之一。第三次大清黨始於第二次五年計劃開始時期，當時受有開除黨籍處分者，計在二十萬名以上，約及全數八分之一。據中央執行委員會宣言：第三次清黨須有有系統的組織，其主要目的在能改進黨的質量成分，惟絕對忠於工人階級之份子，並以共產主義及共產黨之利益超乎一切之份子，始能保留黨籍。

按第三次大清黨所注意之事件，計有下列三大類：（一）黨員對於黨綱及黨內重要決議，須有充分智識，而能對於非黨員的羣衆作適當的解釋，（二）在不生產的事業中，對於濫用黨員的地位以求私人利益，或侵吞公款，或引用私人，或乘勢投機，或以官僚式的態度，對待羣衆之流，加以嚴格的考核。（三）在鄉村區域中，嚴密考查各個黨員之行動，察看其如何奮鬬，以實現共營農場之職責，如何反抗富農及其代表，並如何保護公共財產。經過此次檢閱，共黨領袖審知三百萬黨員之中，頗有不能了解馬克思主義者，黨員因此被降爲同情份子(Sympathisers）者，頗不乏人。

在蘇聯清黨時期，受審驗之黨員計在三百萬以上，這種繁難手續究竟如何辦理，自須加以解釋。爲辦理清黨起見，中央執行委員會委任中央整理委員會(Central Cleansing Commission)主持全部事務。中央整理委員

會就蘇聯各疆域及各個小共和國成立整理委員會，委員五六名，均爲可靠的及資格很久的黨員。各疆域整理委員會委任地方整理委員會委員三名。在黨員人數不及五百名之區域中，地方整理委員會直接主持清黨事宜；黨員人數如果超過五百名，地方整理委員會尙須組織細胞委員會，委員亦爲三人，委員須有七年黨員資格，並從未加入其他任何黨派。工廠僱用黨員在二千名以上者，自行成立整理委員會，其效用與地方整理委員會大致相同，並就工廠各部成立分委員會；此類委員會自推主席，但須得省整理委員會之同意。在正式清黨以前，地方整理委員須於所屬初級黨機關公開會議中，在省整理委員監視之下，受公開的審核。細胞整理委員亦須在細胞大會中，在地方整理委員監視之下，受公開的審核。整理委員會可以議決開除黨籍，將黨員調爲候補黨員，或將候補黨員降爲同情份子，但不能解除人民之職業，亦不能遷調人民之職業。

根據一九二八年黨代表大會及一九二九年中央黨務清理委員會之訓令，黨員的審核應公開舉行，非特黨員可以參加，非黨員工人及貧農均可出席。出席人員對於受審黨員，可以提出各種問題：關於黨員之職責，對於馬克思主義上之意見，對於左右傾方面之態度，對於逐日工作和社會服務是否積極活動？是否按期出席黨會議？是否遵守黨的命令和決議？在各種委員會上之工作如何？個人行爲與共產黨倫理觀念是否符合？甚有及於私人生活方面者。無可指摘之黨員始可保留黨籍，如有何種缺點或過失，則按其輕重而加以應受之處分。情節最重者可受開除黨籍之處分，開除黨籍之黨員，尙有受刑事處分和不受刑事處分之別，亦有規定將來不得擔任公職者。情

節較輕者可被停止黨籍數月或一年，或可被降為候補黨員，或僅延長其試用時期。其他黨員在品格或行為上本無缺點，但不甚了解馬克思的教義，或缺乏向非黨員工人解釋蘇維埃政策之能力，對於此類份子或降之為同情份子，或僅令其參加共產黨所組織之訓練班。開除處分須經地方黨務整理委員會批准後，始能收回黨證，並且在一月之內尚可提起上訴，換言之：可在高級蘇維埃重行受審，並可上訴至中央黨務整理委員會，如果該委員會之判決不滿意，亦可上訴於全蘇黨代表大會。

一九三四年之內部改組

自第十七屆黨代表大會議決後，中央黨部之行政組織頗多變更，中央監察委員會重行委任，這個機關之名稱改為黨務管理委員會，委員減為六十一名，其效用亦大行變更。黨務管理委員會雖繼續監督全黨黨員，調查對於一切黨員之控訴，但已不能與工農考核相協作，因此工農考核照例委派代表一人，參加蘇聯及各共和國人民委員會，至此年此種辦法已被廢除，考核工作則由工會機關擔負之。同時在蘇聯全境成立蘇維埃管理委員會，委員由蘇聯人民委員會所委任，並直接對之負責，但第一任全部委員七十名，則由全蘇黨代表大會所提名，均為資格甚久及頗可信賴之黨員；此後蘇維埃管理委員會在黨政方面應與中央黨務管理委員會密切合作。由各方面所搜集之材料，雙方均可利用，但其職責亦有固定分野：例如在黨政組織或各機關人員之變更上，均由各級蘇維埃之適當機關主持之；至於對於黨員之懲誡行動，以及對於黨員所頒佈之指導，則由黨務管理委員會辦理之。

共產黨之內部辦公行政，因最近所採各種政策，曾經有重大之變更。在中央執行委員會及其兩部之下，現設有下列九部：（一）農業；（二）工業；（三）交通；（四）計劃，財政，及商務；（五）政治和行政；（六）領導中心；（七）列寧主義之訓練和宣傳；此外尚設有兩處：是即（八）行政處和（九）特務處，後者尚無固定名稱。至一九三五年五月，列寧主義之訓練和宣傳一部復分為五局：（A）黨務宣傳和運動；（B）印刷和印刷局；（C）學校和大學；（D）教育工作如管理圖書館，俱樂部，運動團體，無線電，電影，戲園及著作之類；（七）科學和工業上之發現和發明。以上各部各處均集中於共產黨之莫斯哥機關內。

在各疆域和各共和國，黨機關經過同樣的改組，其執行委員會大抵分為六部：（一）農業，（二）交通與工業，（三）蘇維埃商務，（四）列寧主義之訓練和宣傳，（五）重要黨機關（城市和道區），此外另有一（六）特務處。疆域黨執行委員會及各共和國和自主共和國之祕書處即將廢除，各可設置祕書二人。

在道區及小城市內，黨務行政經過同樣的改組，其目的在使能直接注意各種生產部分，並使其能與初級黨機關，共營農場，國營農場，以及在各方面之政策組，發生密切關係。此外中央黨部更委任巡行指導員和組織員，此類人員為道區和城市蘇維埃之當然委員，各人須隸屬於一組，初級黨機關主持一切黨工作：如文化，政治宣傳，羣衆運動，組織之類。祕書及其代表或助理須管理此類指導員和組織員，派往各區域工作，並監視之，使執行其工作。

研究政治之學生，應特別注意蘇聯黨政方面之改組。改組後分別成立兩種集權組織，一方面有各級蘇維埃，

自全蘇蘇維埃代表大會以至鄉村蘇維埃，各級所設各部門，均受蘇維埃管理委員會之管理，這是代表政權的機關。此外尚有一個並行機關，亦有各種階級，但無合法的權力，其最高機關爲黨務管理委員會，直受共產黨中央黨部之指揮。半數以上之黨員，擔任地方和中央政府之重要職務，或由推選，或由委任。不過，黨政雖有分別的組織，其所發命令則能統一，所採政策亦能一致，此亦爲可注意之事實。

共產黨青年團(Comsomols)

蘇聯共產黨青年團在政黨上至稱重要，祇次於共產黨本身。現有團員五百萬名，究其如何組織成功，當亦爲一般人所注意。遠在一九〇三年，列寧於社會民主黨大會中，即曾建議就青年男女中組織特殊黨機關。在此後十年工業進展中，工業勞動份子增多，至一九一六年，全數約計三十萬名。至一九一七年革命時期，在莫斯哥及聖比得堡之青年工人，自行組織政治團體，並參加集會和請願。當時各派革命團體，競欲吸收此類份子，但祇有過激派獲得相當成績，紅軍中頗不乏此類份子。至一九一八年十月，共產青年組織第一屆大會，舉行於莫斯哥，參加會員二萬二千名，共產黨青年團即於此時正式成立；第二屆大會於一九一九年舉行，團員增至九萬六千名；第三屆大會於一九二〇年舉行，團員約計四十萬名，其中所有農民份子不少。至一九二四年，團員連同候補團員竟達六三二、〇〇〇名；至一九二六年團員總數爲一、六一二、三七二名；至一九二七年，則爲二、二五〇、〇〇〇名；旋經一度嚴格審查，至一九二八年，團員尙有二百萬名之多；至一九三五年，竟增至五百五十萬名，其中三分之一

爲都市工業份子，三分之二則爲農村農民份子，約佔全蘇青年工業勞動份子百分之九十；至於農民份子則僅佔全蘇青年農民百分之二十；全體團員中四分之一爲婦女。

共產黨青年團之組織，與蘇聯其他機關大致相同，全部團員組織於細胞中。此類細胞非特散佈於工廠，辦公室，以及其他各種機關，即如高等教育機關之大學學生以及鄉村中之青年農民中，亦莫不有共產黨青年團之細胞組織。全蘇所有此類細胞，爲數當在十萬以上，其中大部則在共營農場和鄉村中。此類細胞復根據區域（城市或道區）而聯合推選地方執行委員會和地方官吏；地方執行委員會復聯合而推選疆域執行委員會和疆域官吏面積較小之共和國，即以共和國爲單位。此類地方執行委員會每二年推派代表，出席莫斯哥全蘇大會議（All-union Conference），大抵以籌備組織爲目的。又隔二年，則復推選代表出席全蘇代表大會(All-union Congress)。出席大會之代表，傾聽精密的講演，通過各種決議，並推選中央執行委員會，以統治整個組織。共產黨青年團之組織，與共產黨大致相同，團員參加非黨組織和機關者則自成一組，議定共同政策，並向高級執行委員會負其責任。在最低級之細胞中，一切職位均係義務性質，人員時時更換，其目的在使團員可以獲得有益的訓練，既係義務性質，乃不得不於課外及工作時間之外主持之。在地方區域中，其任務較繁，勢須委任一二支薪人員辦理之，組織之階級愈高，所需支薪之人員亦愈衆。

共產黨青年團之改組，其目的在使其性質異於共產黨本身。青年團中央執行委員會於一九三五年八月十

八月議決，並由其秘書長高沙銳夫(A. V. Kosarev)氏代斯丹林氏宣佈之。據稱今後青年團之效用，將集中於教育方面，注意團員先鋒團員(Pioneers)及其所可影響的工人農民和學生之教育，同時成立副委員會，分別指揮各該組之工作，今後青年團團員不必專事協助生產，尤其不必注意黨政策之可能的進展。

此後團員入團，凡屬貧苦親屬之青年工人和農民，不須經由介紹，亦無任何候補時期，亦不注意其是否有政治訓練和經驗。對於中級農民，或屬於富有親屬之子弟，通常不歡迎其入團，即行自動請求入團，亦不易收納，富農之子弟則多被拒絕。在蘇維埃機關內服務之青年，或爲此類人民之子弟以及其他非工農親屬之子弟請求入團時，須有黨員一人（有二年以上之資格者）及團員二人之保薦。店主或其他資產階級之子弟入團時，困難較多，若有資格優良的黨員之保薦，亦可收納，但須爲六個月之候補團員。在補候時期團員須繳納團費出席會議，參加一切活動，但無投票之權；同時受正式團員之監視，並由監護團員提出關於各候補團員行爲品格及公民活動上之報告。青年團並無維持工業勞動份子數量上的優勢之計劃，但該團之組織和活動大抵在工人及共營農民之手中，絕對受共產黨之指揮，並且規定凡擔任初級黨務機關以上職務之份子，須具有較高的資格。例如擔任地方執行委員會秘書之人民，至少須有一年團員資格，並須有一年黨員資格；如爲農民須有兩年以上之團員資格；如爲智識份子，不特須有三年以上之團員資格，並須有兩年以上之黨員資格。以疆域組織之秘書言，其所定資格尤高，並加以分別規定，祇使出於貧苦親屬之忠實黨員始有擔任之機會。

靑年團之重要特點，即其對於團員所施之教育和紀律。該團之任務和職責，由第九屆全蘇代表大會所擬定，並歸納於規程中，明白宣示團員須能發揚列寧之榮譽，須爲強有力的尊榮的和勇敢的奮鬬者，以忠於革命爲天職，並須爲一切青年和工人之模範；團員須設法徵集新團員，優秀團員可以正式入黨；團員須努力替黨綱奮鬬，對於馬克思恩格爾（Engels）列寧斯丹林諸人之思想，加以有系統的研究；對於國家經濟之改造及蘇聯之工業化，必須忠誠協助；團員須具有必要的工業智識，須能嫻熟主要的技術，並須設法提高其資格；爲工資而工作之團員，必須加入工會，並須積極參加其活動；鄉村中之團員須爲社會主義或農業改造之組織人，須努力實現消滅富農之計劃；須爲共營農場之組織人和會員，並須設法將工人和農民打成一片；在文化革命方面及改造體育方面，團員須爲積極活動份子；在社會主義式改造方面，如會作豪勇的犧牲，團員可受勞工紅旗的勳章；團員有執干戈以衛蘇聯之義務；團員亦須研究軍事，並須能精熟一種軍事訓練；各個團員必須隨時協助前進團員，以參加社會主義的創造；凡此種種，均爲各個團員應盡之職責，範圍之廣，於斯可見。

以上所述團員之各種職責，多能嚴厲執行。在細胞及地方組織中，團員時時互相批評，輿論力量頗爲強大，對於破壞規則及違反共產主義的倫理之行爲，頗能加以制裁，而高級機關之申斥及共產黨靑年團機關報紙之言論，使對於團員之制裁愈益有效。團員所負職責既繁，所受監督亦嚴，因此怠惰苟安之團員，自動退出者頗不乏人。其他不能按期赴會，不積極參加團體活動，以及不繳納會費之團員，大抵迅遭斥退。據稱青年團團員之受開除處

分者，較之共產黨員，其數尤多。凡非團員所應為而繼續為之者，可受開除之處分；至於慣於酗酒，或恣情縱慾，以及其他不道德或可恥的行為，亦可受同樣的處分。共產黨青年團亦頗注意團員之政治智識，青年團員必須參加一種政治研究會，或投入一種特殊學校，直至能了解列寧主義之主要原則為止。若於三年之後仍無充分政治智識，則有被開除黨籍之危險。團員亦不能忽視政治活動，凡不參加充分社會活動者，可受警告斥責及開除黨籍之處分。

青年團時時召集會議和大會，因能與全部共產青年以繼續不斷的指導。例如第七屆全蘇青年團會議舉行時期，出席青年男女一千二百名，代表多為全蘇各地細胞之領袖，其中有各族人民。代表前往莫斯哥，受八日之嚴格訓練，受黨領袖，著名大學教授，及本團代表之批評和指導，對於青年團之過去成績，輒予以正式慶賀；同時提出警告，認為理論問題上之討論，不能干涉生產問題。不過青年團所以能提高其地位，尚有其他積極行為和建議，例如該團對於教育課程上之建議，導成下列各種立法上的改進：列如強迫教育學齡提高至十五歲；發展工廠學校，使在十六歲以前入廠之青年，每日須受三小時半之理論教育，及三小時半之應用科學和實際工作；以及採用每日七小時工作之規定之類。總之，蘇聯政府耗費鉅額款項，不時召集各地代表聚會於莫斯哥，不了解其意義者，輒以之為不必要的糜費，實則在團體行政和團員教育上，均有重大影響。

先鋒團(The Pioneers)與十月革命團(The Octobrists)

幼童幼女之組織，則由兩個較低團體主持之：先鋒團之組織，係以列寧之名義；十月革命團之成立，其目的在紀念一九一七年十月過激派取得政權。十月革命團大抵爲八歲至十一歲之兒童，受先鋒團員之指導；先鋒團員爲十歲至十六歲之兒童，受共產黨青年團員之指揮；青年團員大抵在十四歲至二十三歲之間，復受共產黨之管理；青年份子可於十八歲正式入黨。

（一）先鋒團　現今蘇聯之先鋒團，係由一九二二年、第五屆青年團大會所議決成立。至一九二三年十月，所有團員尙在五千以下；至此年蘇維埃政府和共產黨決定加入此種團體，藉以協助這個機關，經過此次轉變，團員增加甚速；至一九二五年，總計不在百萬以下。組織範圍既經擴大，同時先鋒團員復得有組織十月革命團之任務，至一九二六年，這兩個青年組織所有團員，總計在二百萬以上（先鋒團員一百八十萬名，十月革命團二十五萬名）實際較多於當時青年團員。這兩個團體繼續進展，至一九三五年已有六百萬名之多。先鋒團員約佔全蘇自十歲以至十六歲的兒童之百分之八，其中農民兒童計在半數以上，工業勞動份子約佔三分之一，其他各級之子弟僅及六分之一。以性別言，其中五分之二爲幼女，五分之三爲幼童。

團員大抵組爲各隊，現今約有十萬隊，其中三分之二在鄉村中，在城市中僅有三分之一。在城市中各工廠自成一隊，其目的在維持無產階級之勢力。其他各隊大抵就工人俱樂部及兒童教養所而組織，若無其他適當中心，則就學校區域組織，果如此則隊長須爲工業勞動份子，不得由學校人員擔任。在鄉村中其情形則大異，通常以學

校爲組織之根據。

根據列寧夫人，先鋒團運動影響所及兒童，其個性尙在未形成之年，培養其社會本能，發展其公民習慣和社會覺識，予以一種生活上的目標，這個目標卽爲勞動者之解放，及社會新組織之形成。在這個新社會裏，旣不分爲階級，亦無剝削的行爲，並且一切人民可以營求一種完全的和快樂的生活。

各個團員於入黨時期，須作下列宣誓：「余爲蘇聯青年先鋒團員，在我的同志之前，忠誠宣誓：（1）余對於勞動階級努力解放全世界工農份子之主義，始終擁護不渝；（2）余將誠實的繼續的實現列寧之訓言，遵守青年先鋒團員之法律和習慣。」茲將五種規程及五種習慣逐譯於後，藉以覘其命意所在。

五種規程

（一）先鋒團員須忠於工人階級之主義，及列寧之訓言。

（二）先鋒團員爲共產黨青年團員及共產黨員之幼小兄弟及協助人。

（三）先鋒團員組織其他兒童，並參加其生活，先鋒團爲一切兒童之模範。

（四）先鋒團員爲其他團員之同志，亦爲全世界工人及農民兒童之同志。

（五）先鋒團員努力求學，在提倡工人利益方面，學術和智識均爲偉大力量。

五種習慣

（一）先鋒團員保護己身之健康及他人之健康，能容忍他人，並時時愉快早起並實習早操。

（二）先鋒團員經濟自己的時間節省他人的時間，並迅速的和敏捷的實現其工作。

（三）先鋒團員須能勤勞耐苦，在各種情形中，知道如何協同工作；在任何狀況下，可以求得解決方法。

（四）先鋒團員節省人民之財產，注意其書籍衣服及工廠中之設備。

（五）先鋒團員不發誓，不吸煙，不飲酒。

加入十月革命團或先鋒團之手續至稱簡易，在規定年齡以內之兒童，不論出於何種家庭，一經提出，均可被收為候補團員，候補期至少以兩月為限。份子為候補團員時期，必須學習各該組織之規程和習慣，並須證明其能遵守。有時候補份子對於此類規程和習慣，尚須經過正式考試。候補份子之行為，須能符合該團之精神，始能舉行莊嚴的宣誓，佩帶徽章和領帶，並可保留黨證。

在可能範圍之內，先鋒團的組織，大抵附屬於生產機關，或依附工廠，或依附農場。十人組織一連(Link)，四五連成立一隊(Brigade)各連各隊舉行大會，推選官吏，並討論工作計劃。各隊隸屬於一個青年團細胞，由年青的及活動的青年團員擔任隊長，這就是青年團員實現其公民活動之一種方法。各隊組有蘇維埃，各有連長四五人不等，隊長一人，又青年團細胞代表一人。青年團地方委員會大抵設有先鋒組(Section on Pioneere)，指揮並監督區域內一切隊長之工作。一切先鋒組之工作，由青年團中央執行委員會所委任之先鋒組監督之，青年團中

央執行委員會則由全蘇青年團代表大會推選之。

（二）十月革命團　十月革命團有一種平行的，但是比較簡單的組織，團員五人成一連，以先鋒團員一人為連長。五連成為一組，由所屬青年團指派團員一人為組長，各組革命團員附屬於一個先鋒隊。此外各連團員互選副連長一人，協助該連連長（先鋒團員）及該組青年團員組長。十月革命團員亦有其法律和習慣，例如十月革命團須協助先鋒團員，青年團員，共產黨員，工人及農民；十月革命團員須努力變為先鋒團員；團員對於身體和衣服須維持其清潔；團員須喜歡工作。

讀以上各段，可知蘇聯各級青年組織之間，自八歲以至二十三歲，固曾設法維持其行動之統一，及領袖資格之階級化。此外低級人員受高級人員之繼續不斷的監督，最上尚有共產黨所委之特別助理祕書，以管理一切。但同時共黨領袖固亦注意各連各細胞各組各隊之創見和獨立行動，黨領袖希望各團員為活動份子，時時有所作為，尤須時時參加其單位所進行之工作，各連各細胞並須實行有益於建立社會主義國家之工作。實際先鋒團員和青年團員所須執行之事務至為繁複，可以去除垃圾，灑掃街道，或協助建築工程；可以協助減少酗酒，掃除文盲；在夏季演習紮營時期，可以協助農民集取收穫，年齡較高之男女兒童可以組織衝鋒隊，在農場和工廠中設法增高生產力；此外尚須隨時參加遊行，出席會議，在黨團需要協助之時，更須全力以赴之。

多數研究蘇聯政治之人員，對於這些自一千至一千二百萬之青年人民，每加以特殊之注意。殊不知，此類青

年份子猶爲較大數量中之精華，即在這些精華之中，尚多落伍份子，時須加以濾除其他縱能遵守有組織的紀律，亦時時表現重大的缺點，而引起高級人員之隱憂。但大體言之，自革命以後所長成之青年則形成一種新的儀度，此輩大多具有明確的心胸，思想比較具體，比較簡明，其生活亦似賦有一種偉大目的。

第三國際(The Comintern)

第一國際始於一八六四年，在倫敦所組織之工人大會通常稱爲國際(International)，其中有各國工人代表，於接受馬克思之思想以後，勢力逐漸增加。至一八七六年，內部發生紛擾，第一國際因而解體。至一八八九年，復由贊成馬克思主義之智識階級，起而組織第二國際(The Second International)。旋因國家主義之進展，不能進行其國際的政策，思想家雖仍維持其國際的觀點，羣衆則受國家主義精神之支配。至是各國社會主義派領袖試以改進工人之經濟狀況。希望逐漸以社會主義代替資本主義。歐戰既起，各國社會主義派大多擁護本國政府，祇有極少數保持其國際觀念，認爲在國家主義的政策之下，對於勞工絕無利益可言。他們不但不擁護本國政府之侵略政策，並且一致設法推翻國際資本主義。這類社會主義派於一九一五年集會於瑞士之齊麥瓦德(Zimmer Wald)，並於一九一六年組織第三國際。俄羅斯革命於一九一七年爆發後，過激派始能實現其社會主義的計劃，第三國際亦卽於一九一九年正式成立於莫斯哥。蘇聯共產黨爲第三國際中五十八個單位之一，這種組織之目的，在推倒世界資本主義，成立無產階級獨裁，並協助世界中已經成立之蘇維埃共和國。此次代表大會到會

人員約計六十名，其能眞正參加者則爲蘇俄（尙未組織聯邦）共產黨，其他各國代表多以個人資格出席，旣未受委託，亦無影響可言。第三國際第六屆大會於一九二八年召集時期，宣稱共產理想祇能在推倒現存社會組織後，方可實現。直至一九三五年，歷屆代表大會大抵在莫斯哥舉行，參加者有數十國之代表，其被推擔任中央執行委員會委員者頗不乏人，實際其他各國之會員總數，不及蘇聯會員四分之一，因此第三國際代表大會及其委員會通常完全受蘇聯共產黨中央執行委員會主要代表之支配。

根據第三國際憲法，其最高機關則爲世界代表大會（The World Congress），每二年四年或七年舉行一次，其會參加第三國際之各國共產黨，通常派遣代表出席，蘇聯所派代表數目，與他國大致相同，各國所派代表之權力，表面上亦大致相等。各國代表及其共產黨均須服從第三國際中央執行委員會所頒佈之命令，否則可受開除黨籍之處分。

第三國際世界代表大會之出席人數過多，不便進行其立法和議事之效用。例如一九二八年大會出席人數，約及千名之多，一九三五年大會僅及其半。此類代表來自各地，不相認識，每隔數年，集會一二週之久。代表出席大會，其主要任務在傾聽蘇聯共黨領袖之講演，他國代表亦有被邀出席講演者。在委員會中所準備之政綱，提交大會通過，通過後再以數種文字公佈之。

世界代表大會推選中央執行委員會，大會不開會時期，一切權力由中央執行委員會代表執行。中央執行委

員會由各國所派代表一至五人組織之，蘇聯所推中央執行委員會之數目，與英法德等國共產黨所派代表人數大致相同，但實際執委會亦是受一部分老過激黨份子之支配，主席亦多由其擔任。執委會每六個月舉行一次全會，法定數爲全體委員之半數，執委會既不常開會，因此其普通行政，甚至關於政策之決定，均交由主席團決定之，斯丹林即爲常務委員之一。主席團至少每二週必須舉行一次，政治祕書處即由主席團所委任，主席團所受蘇聯共產黨之支配，更甚於中央執行委員會全會。至於其他各國在執委會和主席團內之代表，大批爲地位甚低之工人，此輩既不能親自出席，乃不得不委派居留莫斯哥之代表參加，代表祇能發言，而不能表決。

第三國際歷屆大會之決議及其所發宣言，通常爲在蘇聯內部之宣傳作用。現今蘇聯共產領袖正集中全力，以推進國內之社會主義政策，未能注意世界革命，前此第三國際歷屆大會不時發表激烈言論，以致引起他國之恐怖。最近蘇聯共黨領袖迭次宣言維持和平，並急求與他國合作，自資本階級觀之，今日之蘇聯，已不若前此之可畏矣。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1929.
J. Davies, "The Communist Party" in Russia in The Second decade. 1928.
J. Freeman, The Soviet Worker. 1932.

S. N. Harper, Making Bolsheviks. 1931.

C. H. Hoover, The Economic Life of Soviet Russia. 1931.

L. Martov, History of Russian Social Democracy, 1898-1907-1923.

B. W. Maxwell, The Soviet State, 1934.

K. Mehnert, Die Jugend in Sowjetrussland. 1932.

N. M. Popov,Outline History of the Communist Party of the Soviet Union. 1935.

A. Rosenberg, Geschichte des Bolshevismus. 1932.

S. & B. Webb, Soviet Communism ; A New Civilization? 1935.

T. Woody, New Minds New Men. 1932.

E. Yaroslavsky, Histoire du parti Gommuniste de l' U S S R. 1932.

Table I—Administrative Structure (Compiled by S. P. T.)

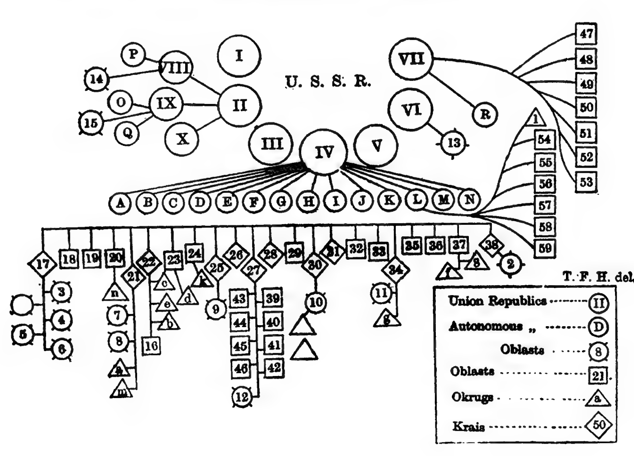


Diagram of the Administrative Structure of the U. S. S. R.

(Compiled by S. P. T. from the Whole U S S R, 1931, Ten Years of the Constitution of the U S S R, 1933, and Collections of Laws and Regulations, 1934, 1935.)

Table I

Administrative Structure

Seven Union Republics, 3 Soviet Socialist Republics in Transcaucasia, 14 Autonomous Republics, in R S F S R, 3 Autonomous Republics in Transcaucasia, 1 Autonomous Republic in the Ukraine, 12 Autonomous Oblasts in R S F S R, 1 Autonomous Oblast in Tadzhik and 2 Autonomous Oblasts in Transcaucasia, 11 Krais and 24 Oblasts in the R S F S R (including 8 Oblasts in the Far Eastern Krai and 6 Oblasts in the Kazak Autonomous Republic), 7 Oblasts in the Ukraine and 14 Okrugs in the R S F S R.

Seven Union Republics— Capital

I. The White Russian S S R··············Minsk

II. The Transcaucasian S F S R............Tiflis

III. The Turkoman S S R......................Ashkhabat

IV. The R S F S R................................Moscow

V. The Uzbek S S R..........................Samarkand (now Tashkent)

VI. The Tadzhik S S R........................Stalingrad

VII. The Ukraine S S R........................Kharkov (now Kiev)

Three Soviet Socialist Republics in Transcaucasia—

VIII. The S S R of Azerbaijan ....Baku

IX. The S S R of Georgia ....Tiflis

X. The S S R of Armenia.....................Erivan

Fourteen Autonomous Republics

A. Dagheston .... Makhach-Kala, Jan. 20, 1921.

B. Bashkir...Ufa, March 24, 1919.

C. Buryat-Mongolian .... Verkhneudinsk (nov Ulan-Ude) June 4. 1923.

D. Karelian .... Petrozavodsk, July 27, 1923

E. Chuvash .... Cheboksary, April 21, 1925.

F. Kirghiz..Frunse, Feb 1926.

G. Tartar .... Kazan, May 27, 1920.

H. Crimean .... Simferopol, Oct. 18, 1921.

I. German Volga..Petrovsk (now Engels), July 19, 1923.

J. Kazak..Alma-Ata, Oct. 1924.

K. Yakut..Yakutsk, April 20, 1922.

L. Kara-Kalpak .... Turtkul (now Nukus), May 11, 1925.

M. Mordovsk..Saransk, Dec. 20, 1934.

N. Udmurtsk..Izhevsk, Dec. 28, 1934.

Three Autonomous Republics in the Transcaucasian S F S R—

O. Abkahz (by Convention within Georgia S S R)......Sukhum

P. Nakhichevan (within Azerbaijan SSR)...Nakhichevan

Q. Adzharistan (within Georgia S S R)……Batum

One Autonomous Republic in the Ukraine—

R. Moldavian……………………………………Balta (now Tiraspol), Oct. 12, 1924.

Twelve Autonomous Oblasts in the R S F S R—

1. Kabardino-Balkarsk……………………………Nalchik, Jan. 1, 1921.
2. Adygeisk……………………………………Krasnodar, July 27, 1922.
3. Karachaeusk……………………………………Mikoyan-Shakhar, Jan. 12, 1922.
4. Chechen-Ingush……………………………………Grosny, Sept. 20, 1923.
5. North-Ossetinek……………………………………Vladikavkaz (now Ordzhonikidze) July 7, 1924.
6. Cherkess……………………………………Batalpaskinsk (now Sulimov), July 27, 1922.
7. Khakass……………………………………Abakan, 1930.
8. Oirat……………………………………Ulala (now Oirat Tura), June 1, 1922.
9. Mariisk……………………………………Ioshkar-Ola, Nov. 4, 1920.
10. Kalmyk……………………………………Elista, Nov. 4, 1920.

11. Komi (Zyryan) ....Syktyvkar, Jan. 12, 1921

12. Jewish ....Biro-Bidzhan, May. 7, 1934.

One Autonomous Oblast in the Tadzhik S S R—

13. Gorno-Badakhshansk .... Khorog

Two Autonomous Oblasts in Transcaucasia—

14. Nagorno-Karabakh .... Stepanakert

15. South Ossetin............Zkhinvali (now Stalinir)

Eleven Krais and 12 Oblasts in R S F S R—

16. Chita Oblast ....Chita

17. North Caucasian Krai............Pyatigorsk

18. Leningrad Oblast ....Leningrad

19. Moscow Oblast .... Moscow

20. Kalini Oblast............Kalini

21. West Siberian Krai............Novosibirsk

22 East Siberian Krai .... Irkutsk

23. Sverdlovsk Oblast............................Sverdlovsk

24. Chelyabinsk Oblast .... Chelyabinsk

25. Gorki Krai ....Gorki

26. Kirov Krai............................Kirov

27. Far-Eastern Krai............................Khabarousk

28. Kuibyshev Krai............................Kuibyshev

29. Orenburg Oblast .... Orenburg

30 Stalingrad Krai............................Stalingrad

31 Saratov Krai............................Saratov

32 Kursk Oblast............................Kursk

33. Voronez Oblast............................Voronezh

34. Northern Krai .... Arkhangel

35. Western Oblast............................Smolensk

36. Ivanovo-Industrial Oblast .... Ivanovo-Vosnessensk

37. Obsko-Irtysh Oblast .... Tumen

38. Asovo-Chernomorsky Krai.................Rostov-Don

Eight Oblasts in the Far-Eastern Krai—

39. Amur .... Blagoveshchensk

40. Kamchatka.....................................Petropavlovsk

41. Primorsk .... Vladivostok

42. Sakhalin..Alexandrovsk

43. Khabarovsk .... Khabarovsk

44. Zeyisk..Rukhlovo

45. Ussuriisk .... Nicholsk-Ussuriisk

46. Nizhni Amur..................................Nickolaevsk on Amur

Seven Oblasts in the Ukrainian S S R—

47. Chernigov ....Chernigov

48. Kiev……………………………………Kiev

49. Odessa……………………………………Odessa

50. Donetz……………………………………Stalino

51. Dniepropetrovsk ……………………… Dniepropetrovsk

52. Kharkov……………………………………Kharkov

53. Vinitza ……………………………………Vinitza

Six Oblasts in the Kazak Autonomous Republic—

54. South Kazak……………………………Chimkent

55. West Kazak ……………………………Uralsky

56. East Kazak ……………………………Senipalatinsk

57. Karagandin ……………………………Petropavlovsk

58. Aktubinsk ………………………………Aktubinsk

59. Alma-Ata …………………………………Alma-Ata

Fourteen Okrugs in the R S F S R—

a. Narym ………… Kolpashev

b. Vitimo-Olekmino ………… **Kalakan**

c. Taymyrsk ………… **Dudinka**

d. Komi-Permyak ………… **Kudymkar**

e Ebenkinsk ………… **Turinsk Kultbase**

f. Ostyako-Vogulsk ………… **Samarovo**

g. Jamal'sk ………… **Salegard**

h. Koryansk ………… **Penzhinsk Kultbase**

i. Chukotsk ………… **Anadyr**

j. Nenetsk ………… **Nar'yan-Mar**

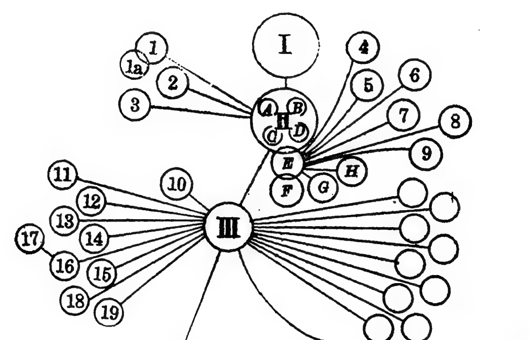
k. Argayash ………… **Argayash**

l. Karkaralinsk ………… **Karkaralinsk**

m. Tarsky ………… **Tará**

n. Velikie Luki ………… **Velikie Luki**

Table II. Political Structure (Compiled by S. P. T.)



T. F. H. del.

Diagram of the Political Structure of the USSR.

Table II

Political Structure

I. All-Union Congress of Soviets (A U C S).

II. Central Executive Committee of the U S S R (T S I K).

III. Council of People's Commissars (Sovnarkam).

A. Council of the Union. (Union of Soviets).

B. Presidium.

C. Soviet of Nationalities.

D. Presidium.

E. Presidium of the T S I K.

F. Presidents of the T S I K.

G. Secretariat of the T S I K.

H. State Credits and Savings Commission.

1. Supreme Court (Verkhsud)

1a. Procurator.

2. Supreme Council of Physical Culture.

3. Budget Commission.

4. Supreme Council for Communal Economy.
5. Central Archives.
6. Committee of Higher Technical Education.
7. Scientific Research Institutions Committee.
8. Central Election Committee.
9. Organisation and Soviet Construction Commission.
10. Permanent Representatives of the Union's Republics.
11. Yield of Crops Commissions.
12. Council of Labour and Defence (S T O)
13. Soviet Central Commissions.
14. Government Arbitration Commissions.
15. Chief Concession Committee
16. Gosplan.
17. Central Board of Economic Calculation (Khosuchet).

18. Central Board of Roads and Transport.

19. Central Board of the Civil Air Fleet.

20. Central Beard of the North Sea Route.

21. Committee for the Supply of Agricultural Products.

22. Central Commission of Special Freights.

23. Central Convention Bureau for Decentralized Supply.

24. Radio-Broadcasting Committee.

25. Commodity Funds and Trade Regulation Committee.

26. Handicraft Industry Committee.

27. Land Settlement Committee.

28. Central Board of Cinema and Photo Production.

12. All-Union People's Commissariats (Narkomats)

a. State Farms (N K Sovkhos)

b. Foreign Affairs (N K I D)

g. Foreign Trade (N K Vneshtorg)

h. Means of Communication (railways) (N K P S)

c. Defence (N K Oborony)

d. Internal Affairs (N K Vnutdel)

e. River Transport (N K Vod)

f. Heavy Industry (N K Tyazh)

i. Posts and Telegraphs (N K Svyas)

j. Forest Industry (N K Les)

k. Light Industry (N K Legprom)

l. Food Industry (N K Plsch)

3. Unified Narkomats

m. Agriculture (N K Zem)

n. Finance (N K Fin)

o. Internal Trade (N K Vnutorg)

第三章　蘇聯政府

第一節　蘇聯憲法與分權制度

過激派既取得政權，並成立一種臨時執行機關，稱之爲人民委員會，進而組織必要的政府機關，承認當時之第三屆蘇維埃代表大會爲新政府之立法機關。柯任斯克（Kerensky）所預定召集之國會，其目的原在決定國體，直至過激派政變以後，始行召集，新政府又藉口其不能代表民意而解散之。蘇維埃代表大會通過兩種決議，一則宣佈勞工和被壓迫的階級人民之權利，一則宣佈俄羅斯各民族之權利。此類宣言曾規定俄羅斯蘇維埃憲法所根據之根本原則。至一九一七年十二月，大會成立中央執行委員會（Central Executive Committee），集中一切權力，但向大會直接負責。

自一九一七年十一月以至一九一八年四月，中間曾提出多種憲法草案。至一九一八年四月，中央執委會舉行第一次會議，成立憲法起草委員會，以起草憲法。憲草委會舉行數次會議，討論數種計劃，直至一九一八年七月第五屆蘇維埃代表大會舉行時期，始將初稿提出，並於七月十日由大會正式通過。這個憲法宣佈俄羅斯爲工人

兵士和農民代表蘇維埃共和國(Republic of Soviets of Worker's, Soldier's and Peasant's Deputies)一切權力集中於蘇維埃。俄羅斯蘇維埃共和國根據自由國族之自由結合，而爲蘇維埃共和國之聯邦國家。

憲法宣佈禁止人類互相剝削，廢除人類社會中各種階級，成立社會主義的社會，追認第三屆蘇維埃代表大會議決將土地和天然利源收歸國有，工廠礦產和鐵路之類交由工人管理，而在國家經濟委員會（Council of National Economy）統制之下；重復宣佈取消前政府所借一切外債，並將一切財政機關交由蘇維埃政府管理之。廢除一切對外密約，主張列國媾和，而無割地和賠款之行動，痛詆帝國主義，並反對壓迫弱小民族。憲法第二節規定成立聯邦之政治原則，列舉運行政府之機關，附載勞工應享受之權益，並規定對於外國勞工（在蘇聯境內者）之保護和入籍辦法。

憲法既經通過，新政府遇着多種困難問題，外有列強之干涉，內有內亂之紛擾，國族有脫離聯邦之趨勢，鄰邦有侵略邊疆之野心，蘇維埃政府之權力，限於聖彼得堡和莫斯哥二省。至一九二〇年，白俄羅斯(White Russia)和烏克蘭二邦放棄獨立運動，而與蘇俄訂立軍事和經濟同盟，佐基阿(Georgia)，阿密尼阿(Armenia)，和阿塞拜省(Azerbaidjan)亦與俄羅斯訂約，並於一九二二年組織爲外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國(Transcaucasian Socialist Federated Soviet Republic)。蘇維埃政府發奮圖強，逐漸恢復近東和遠東之疆土，準備組織聯邦，以謀自衛，以推進其統一政策。至一九二二年第十屆全俄蘇維埃代表大會召集時期，斯丹林(Stalin)

建議成立蘇維埃社會主義共和國聯邦(Union of Soviet Socialist Republics)簡稱之爲蘇聯，此種建議以及聯邦條約和聯合宣言，均爲大會所接受。聯合宣言於一九二二年十二月六日通過，即爲聯邦之憲法，並於一九二三年七月六日正式公佈之。

俄國國內民族既多，文化程度亦極懸殊，此外如猶太人，敍利加人，基甫思(Gipsy)黑面人，均無祖國。聯邦憲法承認四十二個區域有地方自主權，其中七個大區域爲聯邦中之共和國，有些共和國內另有幾個小共和國。最近蘇聯由四十二個自治區聯合而成，其數目可以增加，各個區域到相當時期，亦可要求自主權。例如猶太人在比銳比鍳(Biri Bidjon)之殖民區，到相當時期，可以組織自主共和國。以七個主要區域言，牠們皆稱爲共和國，一九二三年法律承認其自主權，僅受聯邦特權之限制而已。

（一）俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國(R.S.F.S.R.)

（二）烏克蘭社會主義蘇維埃共和國(Ukrainian S.S.R.)

（三）北俄羅斯社會主義蘇維埃共和國(White Russian S.S.R.)

（四）外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國(Transcaucasian S.F.S.R.)

（五）月卽別社會主義蘇維埃共和國(Uzbek S.S.R.)

（六）突厥社會主義蘇維埃共和國(Turkoman S.S.R.)

（七）撻得遜克社會主義蘇維埃共和國（Tadzhik S.S.R.）

蘇聯聯邦制與其他聯邦國不同，蘇聯無限定疆域的限制，任何區域若變爲蘇維埃社會主義共和國，並得最高聯邦機關之許可，得加入蘇聯。憲法規定各個共和國有自由退出聯邦之權，此項規定在未得全部聯邦共和國之許可以前，不得加以限制或修正。若得多數共和國之同意，卽可加入新共和國，但各共和國之疆域，不得違反各該共和國之意志而變更之。

以聯邦政府和各個共和國兩間之分權制度言，似無奇特之點。聯邦政府之效用，有下列各種：

（一）一切外交問題，（代表、條約、宣佈和戰、變更聯邦之外部疆域之類。）

（二）一切聯邦軍備。

（三）交通，郵電。

（四）貨幣和信用系統、度量衡，以及一切統計事宜。

（五）主持一切內外借款。

（六）公民權的條件。

（七）大赦。

（八）對於下列事項，規定其根本原則：民刑律、法院、教育、公共衛生、保護勞工，發展和利用土地、河流、礦

產，森林之類。

以上所舉各點，與美國聯邦政府之權力，大同小異，但蘇聯聯邦政府在經濟方面，則有極大的權力：（一）一切對外貿易如出入口貨，均由聯邦政府專利；（二）蘇聯政府擬定全國人民之經濟計劃。有此兩種規定，聯邦政府乃得組織並進行全國的工業和商務，不過，此項權利不得之於各共和國政府，而得之於地主和資本家。

聯邦政府既有偌大的權力，則各共和國所稱主權範圍究竟如何，此爲吾人所欲知。聯邦憲法對於七個共和國和三十五個自治區，予以下列各項權力：（一）絕對的文化自主，各自主區域可以應用各地語言文字，且可不用俄文；可以保留或變更宗教和風俗，可以辦理各地學校大學醫院之類，並委任教師和醫生；可以印行報紙和雜誌，並可成立政府印刷所，可以建築戲園、電影園、音樂廳、運動場之類。（二）自主區域可以設立地方警察和地方法院，施行地方法律，但不能違反聯邦法律。（三）各自主區域可以委任本區人民，主持行政事宜，以適應地方特別狀況。

蘇聯既行提倡文化自主，因能順利的解決少數民族被壓迫問題。究其所採取之方法，則與東歐各國不同，既不若法國強烈的統一其文化，冀使少數民族同化，亦不若帝俄時代提倡統治民族之特點，強制消滅其他各民族之特點。蘇聯所採取之新方法，在放棄以國籍和種族爲國家之根據。在蘇聯俄羅斯族在數量上雖較多，在文化水準上雖較高，但成立俄羅斯國家之意念，則早經放棄，在一九二三年成立聯邦政府時，且特意避免將俄羅斯字樣

列入國名之內。根據法律，除依法剝奪公權外，全國各部人民享受同等權利和義務，同等特權和同等機會。男女公民不論隸屬何種國籍，或任何種族，均可擔任最高職位，實際弱小國籍之人民，擔任公職之機會，平均言之，且較多於強大國籍之人民。

實際言之，蘇維埃政府對於所採文化自主及地方自治之政策，推進過猛，不但注意強有力的少數國族，並推及有相當數量的團體，任何區域如有某族或某種文化的人民羣聚而居，則在地方行政上，必能注意其特殊需要。有些種族完全散居各地，未能集中於任何區域，即在此種情形下，在初級小學之設施及地方官吏之推選，各級蘇維埃亦能設法維持其自治，滿足其需要。

共產黨領袖在建立聯邦政府上，不以種族或國籍爲根據，維持公民資格之眞正平等，不因種族語言宗教而有別。既未輕視少數派文化，亦未過重少數派文化，其所銳意經營者，在利用當地語言文字，以發展當地文化。認爲任何民族非必較其他民族爲低下，一般人如能獲得適當教育，並能改進其經濟和社會環境，均可作無限量的進步。因此共產黨領袖發揮其『非國族的國家之概念』(The conception of the unnational state)放棄俄羅斯這個名詞，建立蘇維埃社會主義共和國，使一切種族立於同一的及平等的地位。正因其不爲國族式的國家，不受優越種族之統治，蘇聯政府不特以法律平等待遇弱小民族，並認其退化的狀況，爲帝俄時代數世紀貧困專制和恐民政策之結果，故於教育，社會改進，工業投資，及農業改良方面，對於退化區域所費特多，此種嘉惠弱小民族

之政策，衡之其他列強，專以剝削弱小民族爲目的，固不可同日而語也。

蘇聯既承認地方自主，並容許各個區域維持其特殊狀況，而同時對於聯邦事務，何以又能維持其政策和行動上之統一，此爲吾人所應注意之問題。若欲明瞭此點，必須進一步研究蘇聯之政黨的設施和政府的組織。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1929.

G. D. H. & M. I. Cole, "The Political System of Soviet Russia" in A Guide to Modern Politics. 1934.

A. L. P. Dennis, "Soviet Russia and Federated Russia." Pol. Quar. Dec., 1923.

M. Guetzwitch, La theorié générale de l' Etat Soviétique. 1928.

H. L. McBain and L. Rogers, The New Constitutions of Europe. 1920.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

O von Niedermayer und J. Semjonow, Die Sowjetunion. 1934.

A. Rothstein (ed.) The Soviet Constitution. 1923.

B. Russell, "Soviet Russia – 1920" in N. Y. Nation. July 31 and August 7, 1920.

Vostokov, Forces de Concentration et de dispersion en U. S. S. R. Monde Slave, Juillet 1930.

S. Webb, "The Steel Frame of Soviet Society" in Pol. Quar. Jan-May, 1933.

第二節 公民資格與選舉

蘇聯於一九二二年成立，各共和國之公民，即爲蘇聯之公民，蘇聯之公民，亦即爲所在各共和國之公民。居住蘇聯境內之外籍人民，若未證明有國籍，則視爲蘇聯公民，入籍人民不能要求在前國籍內所享受之權利。公民所有之權利和義務，由蘇聯和各共和國之憲法和立法規定之。外籍工人和農民，居住蘇聯境內，進行有用職業者，可以享受公民之政治權益。蘇聯公民與外人發生婚嫁關係，各守原有國籍，但兩造以後均可轉入他籍。外籍男女入蘇聯籍，或蘇聯男女脫去蘇聯籍，其十四歲以下之子女，以父母之意志爲意志；十四歲以上之子女，可自行決定其國籍。

住於蘇聯境內之外籍人民，可由各共和國之中央執委會主席團准許爲共和國之公民，可由蘇聯中央執委會主席團准許其蘇聯公民。此項請求若遭共和國中央執委會所批駁，當事人可以上訴於蘇聯執委會主席團。居住蘇聯領域以外之外籍人民，亦可得蘇聯或共和國執委會主席團之許可，而爲蘇聯或共和國之公民；但向共和國請求者，須得共和國之同意。住於蘇聯境內之蘇聯公民，若得共和國或蘇聯執委會主席團之許可，可以放棄蘇聯國籍，若遭否決，可以上訴於蘇聯執委會主席團。住於國外之蘇聯人民，若欲放棄國籍，須得蘇聯執委會主席團

之同意。失去國籍之人民，若得蘇聯或共和國執委會主席團之許可，可以恢復國籍。要求入籍和脫籍之請求書，須繳於各該共和國或各該區執委會居住國外者則須呈繳於蘇聯政府駐外代表。少數都會中心具有獨立行政經濟(Independent administrative economic units)單位之資格者，亦可接受要求入籍和脫籍之請求書，但請求人須在蘇聯領土之內。此種特別的單簡程序，惟下列數種人民可以享受之：(一)居住蘇聯境內之外籍工人和農民，並進行有益工作者；(二)外籍革命份子因受本國壓迫而逃入蘇境者；(三)外籍人民嫁娶蘇聯人民者。地方政府沒有採行這種辦法之責任，可以拒絕請求而令請求人採取普通程序。

選舉由各共和國分別辦理之，選舉機關則由蘇聯政府頒佈命令組織之，此類訓令大抵由蘇聯執委會所組織之中央選舉委員會(Central Electoral Commission)所擬訂。根據此類訓令，各共和國組織中央選舉委員會，附隸於中央執行委員會之下。此外各共和國內之小共和國，自治區，鄉村和城市，亦皆組織低級選舉委員會，由各共和國中央選舉委員會監視之。根據規程，共和國和下級區域所組織之選舉委員會，委員自十五人以至二十一人，應有工、農、合作、紅軍、婦女各種團體，和各該級執委會之代表。下級選舉委員會委員應由高級機關加委。道區(Raion)選舉委員會委員自十一人至十五人不等，以該區之大小和重要為轉移。在城市和鄉村中，選舉委員會計有十一人，在重要市區中可增至十五人，在鄉村中可由高級機關減為七人。

除去鄉村和城市之選舉委員會外，一切選舉委員會之職責大抵如下：

（一）準備蘇維埃和蘇維埃代表大會之選舉事宜。

（二）指定低級選舉委員會存在之時期。

（三）監視選舉的進行，使其符合合法的程序。

（四）關於選舉委員會之解散，委員之解職，報告該區執行委員會。

（五）接受下級選舉委員會之工作報告。

（六）關於選舉之進行，報告高級選舉委員會和執行委員會。

（七）委任代表，派往低級選舉委員會調查選舉之進行。

（八）調查對於低級選舉委員會的行動上之抗議和控訴，必要時可以取消之。

鄉村和城市選舉委員會進行上述（一）（三）（六）三種效用，並主持下列數種職責：

（一）擬訂被剝奪選舉權的人民之名單，查實後宣佈之。

（二）在選舉時期，將選舉之時期和地點通告選民。

（三）將全區分爲選舉分區。

（四）組織選舉會議。

（五）委任代表，擔任選舉會議之主席，並指導其工作。

隸屬於城市之農村殖民區，可以派遣代表，參加城市選舉委員會。大都市組有道區蘇維埃者，若經城市蘇維埃議決，可以組織城市地方選舉聯合委員會；在大工廠內，可以成立分選舉委員會。選舉委員會存在之時期，由高級選舉委員會決定之，選舉完畢，即行解散。

以選舉權言，男女公民年在十八歲以上，進行有益於社會工作者，或隸屬紅軍，或為殘廢工人，均有選舉權。除不能出席投票外，選民之選舉權通常不受一般國家所設置之限制；外籍人民常住蘇境，並為勞工，又旅蘇外籍農民不用傭工者，均得享有選舉權。語言、文字、性別、婚嫁、宗教信仰，均無礙於選舉權之行使；蘇聯亦無住戶或居住時期之規定，亦不因擔任公職而受影響，如海陸兵士、警士、僕役之類；貧困、領取公濟、破產、甚至罪犯（除判詞規定剝奪公權外）亦不損及選舉權，不過彼受放逐或囚禁之處分者，在放逐或囚禁時期，則不能享受選舉權。

在蘇聯選舉權雖甚普及，但亦有各類被剝奪公權之人民，此類人民不但不能選舉，亦不能被選擔任公職，並且不能加入工會及消費合作社。蘇俄憲法規定下列各類不能行使公權之人民，此項法律亦為其他各共和國及蘇聯所採用，茲表列於後：

（一）傭用傭工以求私利之人民；

（二）凡有不勞而獲之收入，如在資本利息工商企業或土地財產上之所得之類；

（三）私業商人及商業經理；

（四）各教派之教士和僧侶；

（五）前代警察或特別保安隊之人員和代表人，以及前代統治階級；

（六）一切由法律所認爲有精神病和獃愚，以及一切在監護下之人民；

（七）凡被判爲不名譽及貪贓之罪者，其所失公權之時期以法院所宣判爲準。

此類被剝奪公權人民之百分率，因時隨地而異。前此被奪公權之人民，其中頗有死亡者，亦有曾邀寬免而恢復公權者。地方選舉委員會對於被奪公權人民之子女，凡能證明其參加有利於社會之工作，並曾工作五年以上者，可予以選舉權。在同樣情形下，成年人民亦可取得選舉權。地方選舉委員會行使此種裁決權時，通常保持寬大態度，結果被奪公權之人數逐漸減少。例如在一九三一年蘇維埃選舉上，在全體十八歲以上之人民中，被奪公權者佔百分之三・九，在一九二九年則爲百分之四・九；在城市中自百分之八・五降至百分之四・九，在鄉區則由百分之四・一降至百分之三・七至一九三四年，根據莫洛托夫（Molotov）在第七屆全蘇蘇維埃代表大會中之報告，在全數成年公民中，被奪公權者僅有百分之二・五在九千一百萬選民中，僅有二百萬名不能行使選舉權。

除根據第六十九條以及其他立法外，地方機關不得剝奪人民之選舉權。鄉區中之鄉村蘇維埃和城區中之城市蘇維埃印刷特別表格，記載被剝奪選舉權之選民。這種名單由鄉村和城市選舉委員會於選舉之前準備之，

在鄉區內須得道區執行委員會之批准，在城區內則須由城市和道區蘇維埃之批准，一切口述和成文的消息，均須加以考核。

選舉委員會須於選舉二十日之前，將無選舉權的人民之姓名披露於報紙或公佈於公共場所；被剝奪選舉權之人民，可以陳訴於選舉委員會。在鄉區內鄉村選舉委員會須於三日內，將此項呈文該會對於此項陳訴之意見，以及他項公文，呈送道區執行委員會，道區執行委員會主席團須於三日之內，調查該項問題，並將解決辦法，通告陳訴人和適當的選舉機關。陳訴人若不滿意，尚可陳訴於高級機關，全部手續須於七日內辦理完畢。

根據憲法條款而被剝奪選舉權之人民，若曾參加生產工作至五年以上，並能證明對於蘇維埃表示忠心者，可以恢復其選舉權，此類人民若曾加入工會並有工會代為呈請，亦可早期恢復其他各級失去選舉權之人民，除去前警察和監獄之低級專門人員，可由中央執行委員會主席團下令恢復之。不過此類人民須能證明其參加生產的和有益於社會的工作，並且對於蘇維埃表示其忠心。

人民因被放逐或因司法程序而喪失其選舉權，在撤銷其處罰以後，若無他種問題，可以自然恢復其選舉權。人民之權益若經高級機關恢復之，低級機關不得剝奪之。人民之請求書若被中央執行委員會主席團所否決，不得於一年內再行請求，若有新事實發現，或由公共機關代為呈請，則不在此限。

蘇聯於選舉時期，就各地組織選舉會議(Electoral assembly)，由選舉委員會或其代表召集之，選民不用

選票，而採用口頭選舉。主持選舉的機關須於選舉五日之前，將選舉會議之召集時期和地點，通告各個選民。市蘇維埃的代表在工廠或工會所組織之選舉會議中推選之；鄉村蘇維埃假使包含幾個農村殖民區（Settlements），區內若有相當選民數目，足够推選一個代表，則就各該區分別召集選舉會議，否則就適中地點召集一個共同的選舉會議。大選區必須分爲選舉分區，在鄉區中各個選舉分區內之居民，不得超過五百人，共營農民與村內人民共同投票。在偏僻區域內之選民，或自組選舉分區，或參加最近鄉村內之選舉。

至正式選舉時期，惟有選舉權之人民可以出席選舉會議。選舉會議記載出席選舉的選民之姓名，在任何一個分區內，必有百分之四十的選民出席選舉會議，該項選舉始稱合法，否則必須重行選舉。選舉會議由選舉委員會的代表宣告開會，並由其主席主席報告候選人名單或各個候選人的姓名，並宣佈應推選之人數。至於各分區所應推選之代表的數目，則由道區選舉委員會根據法律決定之，又選民究竟推選幾個候選人名單，抑分別推選各個候選人，則由選舉議會決定之。選舉委員會不能支配之。由公共團體或黨派所提出之候選人名單，可於正式選舉之前登載於報紙上，亦可張貼廣告。選民於表決幾個候選人名單時，對於名單中之各個候選人，仍可表示反對。蘇聯選舉既屬公開，並採用口述，人民通常不敢公然反對共產黨所提出之候選人。得出席選民之多數表決者，即爲當選。選舉會議、亦推選候補人若干名，大抵佔全數三分之一，候補人的選舉分別舉行之。

選民若以選舉不合法，可於七日內控訴於主持該項選舉之選舉委員會，選舉委員會須於三日內轉呈高級

選擧委員會。若該項控訴有適當理由，可以下令擧行局部或全部改選。

根據一九三一年選擧，鄉區中投票者佔全體選民百分之七〇・四，城市中則佔百分之七九・六，共產領袖稱俄國選擧是自由的，在蘇維埃代表中無黨的分子每佔多數。在鄉村蘇維埃中，百分之七八・八的代表爲無黨人民，但蘇維埃中百分之五九的重要位置如主席之類，則爲共產黨員所佔據。在城市蘇維埃中，百分之四九・五的代表爲黨員，而百分之九五・五的主席均爲黨員；在高級政府機關中黨員代表之人數較多，在蘇聯蘇維埃代表大會中百分之七三・一的代表爲共產黨員，在蘇聯中央執行委員會中百分之七九・九的代表爲共產黨員。

惟鄉村蘇維埃和城市蘇維埃之代表，由選民直接推選；其他代表機關則以蘇維埃爲單位，間接推選之。出席道區蘇維埃代表大會之代表，由鄉村和城市蘇維埃推選之，每人口三百可以推選代表一人；在市外之國營田莊和工廠，每選民六十名可派代表一人。市蘇維埃派赴區域(Oblast)蘇維埃代表大會之代表，每二千五百選民可以推派一人；在道區內則每一萬二千五百居民可以推選代表一人。

全俄蘇維埃代表大會(The All-Russian Congress of Soviets)之代表，由城市蘇維埃和邊域蘇維埃代表大會推選之；前者每二萬五千選民可推代表一人，後者每十二萬五千居民可推代表一人。各共和國派赴蘇聯蘇維埃代表大會(All-union Congress)之代表，在市內每二萬五千選民可推代表一人，在其他區域內每十二萬五千居民始可推派代表一人。

任何選舉若違犯聯邦憲法或各該共和國憲法，或違反蘇聯中央執行委員會主席團之訓令，可被取消。若半數以上的代表由非法的選舉產出，則取消整個選舉；若僅有少數選區違法，則取消一部分選舉。取消整個選舉，須由高級執行委員會會同有關係的區域主持之。若因違法而舉行新選舉，則主持選舉之全部人員必須更換；若僅有一部分改選，則僅加派少數選舉委員。

代表若有死亡，罷免，喪失公權，或離去選區情事，可暫委新代表，以待召集特別選舉，一切選民均可參加特別選舉。

參考書

Baldwin, Liberty Under the Soviets.

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1929.

H. N. Brailsford, The Russian Worker's Republic. 1921.

S. M. Harper, Making Bolsheviks.

D. Issakovitch, Le pouvoir central et le système electoral de la Russie Sovietique. 1927.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

Tepper, "Election in Seviet Russia" American Pol. Review, Vol. XXVI Oct., 1932.

The Constitution of the Communist Psrty.

（同時參考第二章第三節）

S. N. Harper, Civic Training in Russia. 1929.

S. & B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第三節　蘇聯政府之組織

自白俄軍隊敗北，外籍軍隊退出蘇境以後，成立共同統治之時機已至。資本主義政府雖撤退其軍隊，並未停止對於蘇聯之侵略，因有聯合而統一其國防之必要，即在經濟和社會計劃上亦極重要。統一的共產黨員散居各地，對於這種計劃的實現，影響亦大。在一九二〇年，列寧與齊恪任（Chicherin）代表蘇俄與烏克蘭人民委員會主席兼任外交委員萊考夫斯基（Rakovski）協商同盟條約，後此蘇聯條約即以之爲根據者也。當時世界國際會議即將於熱那爾（Genol）舉行，蘇俄與白俄羅斯、外高加索聯邦及烏克蘭議定承認蘇俄代表團爲共同代表，並協助一切有共同利益之建議。熱那爾會議對於蘇維埃政府似無重要可言，但齊恪任竟與德國單獨簽訂拉巴羅（Rappallo）條件，上述四國均曾參加。後二年，上述四個共和國交涉數月之久，始於一九二二年十二月議決組織蘇維埃社會主義共和國聯邦。在第十屆全俄蘇維埃代表大會於同年十二月二十三日開會時期，斯丹林提出報告，據稱烏克蘭白俄羅斯及外高加索聯邦三共和國之最高蘇維埃代表大會均經議決，主張成立聯邦政府。旋由各共和國推選代表，擬訂條約，三日內即將聯邦宣言擬成，由第一屆蘇聯蘇維埃代表大會通過，並由代表大會所推中央執行委員會正式宣佈。當時蘇聯中央執行委員會受蘇俄中央執行委員之支配，所擬憲法草案，大抵根

據蘇俄之政府計劃。是時第十二屆共產黨代表大會適在開會，其中央執行委員會正式建議全蘇中央執行委員會，主張修正草案。共產黨認爲該項草案對於其他三個小共和國之自主權，未能加以充分保障，恐將受蘇俄之支配；進而提出一種計劃，其目的在建立一種非國族的國家。茲將此計劃之要點，譯述於後，以見一斑：

(1)在成立聯邦機關時，須能維護各共和國在相互關係及對於聯邦關係上，責任與權利上之平等。

(2)在聯邦最高機關中，一切共和國和疆域須根據平等原則而派有代表，在可能範圍內，各共和國內之主要國族，亦應派有代表。

(3)組織聯邦執行機關之原則，在使共和國之代表可以眞正參加，並能滿足聯邦內一切民族之需要。

(4)在使各共和國有相當財政權，以預算權爲尤甚，使能表現其在行政經濟及文化上之創見。

(5)任用地方人員，擔任各共和國及各疆域機關中之職位，地方人民可以了解地方風俗習慣。

(6)頒佈特別法律，擔保一切共和國機關有應用本地語言之權，維護民族權利，以少數民族之權利爲尤甚，凡侵犯此類權利者，應加以嚴厲處分。

(7)提倡紅軍中之教育工作，其意義在培養聯邦中各民族間共同關係和統一精神之意念，關於國軍之組織，採取實用的政策，同時注意使國防組織時時有充分準備。

旋卽組織特別委員會，委員二十五人，其中蘇俄委員十四人，從事起草新憲法。新憲法採取兩院制的中央執

行委員會，列入斯丹林所主成立之民族院，在此院中蘇俄所派代表人數，與其他共和國，或自主共和國相同，即自主共和國以內之自主區域亦可推派代表；同時各共和國之自主權，亦在憲法中就適當處所附加適當詞句以保障之。新憲案旋得共產黨中央執行委員會之同意，並於一九二三年七月六日經蘇聯中央執行委員會通過，即於是日有效，最後再於一九二四年正月三十一日，經第二屆全蘇蘇維埃代表大會正式批准。

在吾人敍蘇聯機關之組織以前，須知蘇聯雖爲共和國間之結合，而參加這種組織之份子的地位究非平等。一九二二年，蘇俄已有精密的聯邦式的組織，對於組成份子，許以眞正文化自主權。當時蘇俄過激派軍隊得至有各該地居民之協助，先後消滅敵軍，鏟除盜匪，實際已兼併其他三個共和國。並且蘇俄面積至大，西自波羅的海，東迄太平洋，大於其得六個共和國總和之十二倍強。以人口言，則等於其他六個共和國總和之二倍強。除有強大軍隊足以消滅在俄屬境內任何仇視莫斯哥政府之政府外，當時共產黨亦多集中於蘇俄，而能支配全境。在此類情形之下，可知此後歷次所訂各種聯合條約，究係無足輕重。

共產領袖成立蘇聯政府的計劃，大抵根據蘇俄政府之組織，最高機關爲蘇聯蘇維埃代表會，代表不由各共和國所推選，而由城市蘇維埃和疆域蘇維埃推選之。城市中有二萬五千選民者，可推代表一人，約代表人口五六萬之譜；在疆域中則以人口爲代表之根據，每十二萬五千人可推代表一名。凡未曾劃分爲疆域之共和國，則由共和國蘇維埃代表大會推選代表。又蘇俄境內之自主共和國和自主疆域，亦按人口推選代表。在一九三一年代表

大會中，全部代表二千四百零三名，(內有候補人八百三十三名)其中四分之三爲共產黨員，或黨員候補人。在一九三五年大會中正式代表二千二百人，加以候補人全數約計三千名。其中百分之七十四爲共產黨員及黨員候補人，婦女佔全數六分之一，其第一次當選爲代表者在半數以上。

蘇聯蘇維埃代表大會每數年改選一次，亦僅正式召集一次，會議時期約一二週，散會後各代表卽行恢復其私人生活。全部代表人數衆多，並來自各地，既不相識，亦無團體精神可言，會議時期不能作精密的討論，自甚明顯，莫斯哥某新聞記者稱蘇聯蘇維埃代表大會有野外聚餐的氣象，當非虛語。各地代表均以被派往莫斯哥爲榮，因政府代出旅費，優禮有加，而感激政府。此類無組織的代表團體，其主要任務在靜聽政府領袖之長篇報告，藉以代表之講演，所稱議事立法直同具文而已。不過蘇聯蘇維埃代表大會雖不能眞正實現其效用，究亦不失其政治上之重要性。反之，其按期開會卽爲蘇聯憲法有用部分之一，爲全國統一之表徵。遠近所派代表二三千人，大抵爲地方重要領袖，此輩前往莫斯哥，聆略黨政領袖之報告和講演，可以了解黨政機關之政策，明瞭黨政領袖之態度。黨政領袖由會議及代表講演中，可以探悉地方人士之意見，卽在形式表決以後，亦可得實際上和精神上之擁護。並且代表們會終返里後，大多感覺全部政府之重責繫於己身，益努力其職守，如此種權力雖集中於聯邦政府，責任則已分屬於遠近各區，中央與地方兩間之關係，自可益臻密切。

蘇聯蘇維埃代表大會可以自動召集特別大會，或由聯邦院或民族院之要求而召集之，或由兩個共和國要

求召集之蘇聯蘇維埃代表大會可以討論聯邦政府之立法和行政事宜，此外如批准聯邦憲法上之修正，新共和國之收納，舊共和國之脫離，以及聯邦院和民族院之推選和同意，均為其獨有之效用。

在代表大會閉會期間，聯邦政府之最高權力，由蘇聯中央執行委員會（TSIK）行使之，執委會分為兩個機關：（一）聯邦院，（二）民族院。聯邦院由蘇聯蘇維埃代表大會從各共和國之代表中，根據人口推選之，一九三一年有委員四百三十七名，一九三五年則增至六百零七名。民族院由各共和國和自主共和國各派代表五人，又各自治區域各派代表一人組織之。一九三〇年計有委員百三十八名，現則增至百五十名。一切委員須得蘇聯蘇維埃代表大會之同意。各院自行推選其主席團，委員九人，兩院聯合則為蘇聯中央執行委員會。蘇聯公法家以為這種組織不是效法資本國家之兩院制，因為這兩院之效用相等，又兩院雖分別投票，對於一種政策雙方若能同意，則可認之為中央執行委員會之行動。兩院不能同意，則組織聯席委員會，以求調和。不能妥協，則即無效，但可於兩院之下屆會議中重複討論之；若仍無決議，尚可提交蘇聯蘇維埃代表大會之最近會議討論之。

根據斯丹林，前此黨領袖所以主張將蘇聯中央執行委員會組為兩院制，其目的在誘致烏克蘭外高加索及白俄羅斯三共和國加入聯邦。但自成立以後，任何方面從未利用之以抗拒權力集中之趨勢，藉以避免受蘇俄之支配。實際自黨政領袖注意實施文化自主原則，委任地方人員主持地方事務以後，種族和疆域上之嚴重裂痕，似未發現。雖委員間不無意見上之歧異，中央執委會各院中亦不乏部分的不平之伸訴，而民族院與聯邦院迄未作

相反的表決，因此中央執委會，每期會議終了時所舉行之兩院聯席會議，（各院大抵一致通過）純全變爲形式。

蘇聯中央執行委員會每年開會三四次不等，其會議分爲常會和特別會議兩種。特別會議可由中央執委會主席團建議召集之，或由聯邦院主席團，或由民族院主席團，或由共和國中央執行委員會要求召集之。當然，中央執委會不僅爲一個批准機關，時時討論普通政策，批評行政，並擬定通過新政策，以適應新事態。中央執行委員來自蘇聯各部，可將地方需要和地方輿論報告中樞，直接間接足以影響駐守莫斯哥之黨政領袖，據稱有幾次中樞政策之轉變，胥爲中央執委會議論之結果。並且中央執委會亦時時參加行政，成立各種委員會，提出各種報告。例如預算委員會報告全蘇財政事宜；中央選舉委員會監視全蘇選舉是否合法；又有保管中央檔案及研究行政組織上普通問題之委員會；又有科學研究與進步及中央專科教育各種委員會，主持各共和國和自主區域文化自主範圍以外之教育事宜；復有最高體育會議及全蘇市經濟會議之各種委員會，亦皆負有專責；最後尙有蘇聯最高法院檢察部，及新近所委檢察長以上所述各部及各委員會，均由中央執行委員負責主持，並直向執委會全會負其責任，使中央執行委員會變爲國家組織中重要部分之一。蘇聯執委會可以停止或廢除蘇聯執委會主席團，蘇聯人民委員會以及各共和國之一切政府機關所頒佈的規程。

在蘇聯中央執行委員會閉會期中，則由其主席團行使其最高職權。主席團委員二十七人，內有聯邦院主席團委員九人，民族院主席團委員九人，另有委員九人，由聯邦院和民族院之聯席會議產生之，投票時則分院舉行。

主席團由本團委員中推選主席委員之人數，與組成聯邦之共和國總數相等，主席委員輪流擔任中央執行委員會及其主席團之主席。關於新租稅之擬征，及舊租稅之增加上一切法令和草案，首須交付這個主席團。

對於蘇聯人民委員會和各個人民委員之決議，以及各共和國之中央執行委員會和人民委員會之決議，蘇聯執委會主席團有制止和廢棄之權；亦有使共和國蘇維埃代表大會之決議停止執行之權，但須得蘇聯中央執行委員會之批准，始有效力。主席團可以通過命令規程和法令，對於蘇聯人民委員會和聯邦各部，各共和國之執委會和執委會主席團以及其他一切政府機關之命令和決議，有考查和同意之權。根據蘇聯之聯邦性質，憲法規定蘇聯中央執委會和其他中央機關之一切決議，用各共和國通行之語言文字印刷之。此外主席團可以決定蘇聯人民委員會和人民委員，各共和國中央執行委員會和其主席團兩間之關係，不過主席團之一切行動，對於蘇聯中央執行委員會直接負責。蘇聯之最高法院，隸屬於蘇聯中央執行委員會。

蘇聯人民委員會之效用，與歐西各國內閣大致相同，中央執行委員會之立法工作，大部由執委會主席團主持之，其行政工作及其命令之實施，皆由人民委員會執行之。人民委員會之主席，由中央執行委員會撤委之，各委員則由執委會主席團委任之。人民委員會主持普通行政，並審查一切提出執委會主席團之立法上的計劃，中央執委會則準備會同的（Unified）預算，並通過稅率上的增加和新稅的征收。人民委員會頒佈命令之權，但須得中央執委會之同意，亦可參加執委會和執委會主席團之立法工作。實際人民委員會在立法機關中影響甚大，因

人民委員大抵係共產黨之著名領袖。人民委員分爲兩部：(一)蘇聯委員(all-Union)，(二)會同委員(Unified)前項委員專管蘇聯之事務，後項委員則兼管各共和國內之共同事務。此外尚有隸屬於人民委員會之委員會，亦有其重要任務，茲分別略述之如下：

I 蘇聯人民委員：

(1)外交部　(2)國防部　(3)對外貿易部　(4)供應部　(5)運輸部

(6)水道部　(7)郵電部

II 會同人民委員：

(8)重工業部　(9)輕工業部　(10)木材部　(11)財政部　(12)勞工部

(13)農工考核部

III 隸屬於人民委員會之數種重要委員會：

(1)勞工國防委員會　(2)國家設計委員會　(3)執行委員會　(4)國家政治行政部

(一)外交部(The Commissariat for Foreign Affairs)　在蘇聯成立以前，各個獨立共和國分設外部，自一九二二年以後，各共和國之外交事宜統由蘇俄外交部代行之。逮蘇聯成立，全國外交事宜集中於外交委員會，並設外交委員以總其成。委員會分爲下列各司：(A)祕書處或稱總務司，(B)行政司，(C)西方外交

司（D）東方外交司，（E）經濟法律司，（F）宣傳司。

蘇聯駐外使領人員皆隸屬於此部，此部亦派代表出席各共和國之人民委員會。駐在各共和國之聯邦外交代表，亦可委任代表留住於聯邦重要城市內。蘇聯駐外全權大使由蘇聯中央執行委員會委任之，亦由其撤換。全權大使以下之外交代表由人民委員會撤委之，下級外交人員則由外交部撤委之。

（二）國防部(The Commissariat of Army and Navy) 組織比較複雜，雖有人民委員總其成，而國防政策則由革命軍事會議 (Revolutionary Military Council) 決定之。後者由下列各種份子組織之：國防委員，委員的代表，人民委員會所派委員若干人，以及由參謀部(General Staff)委員所成立之調查部。此部分為兩司：（A）作戰司，和（B）行政司；又分為六科，各科向高級官吏負責，一切司科則又向革命軍事會議負責。國防部亦派遣代表，出席各共和國之人民委員會。

聯邦政府於一九二三年十一月十二日成立各部時期，原定設立一個蘇聯對外貿易部和一個會同的內國商務部，以辦理前食品部所主持之事務。至一九二五年，將對外貿易和內國商務兩部併為一部。至一九三〇年，因食物的分配發生困難，始決定分設（三）聯邦對外貿易部 (All-Union Commissariat of Foreign Trade) 和（四）聯邦供應部(All-Union Commissariat of Supply)。蘇聯對外貿易是國家專利，所以此部的職責至為重大，蘇聯和外國之商務關係，皆由此部規劃進行。此部設有人民委員一人，並分為下列各司：總務司，普通行政

司，商務機關司，規程司，經濟法律司，財政會計司，交通司，和關稅司；此外尙有對外貿易設計委員會，關稅委員會，和取締禁制委員會（Committee for the Suppression of Contraband）之類。此部亦可派遣代表出席各共和國之人民委員會，並可委派駐外商務代表。又與各共和國商妥後，亦可派員至聯邦內關稅區域內去辦公。

供應部之主要職責，在供應內國食品，其組織和權力，與其他各部大致相同。

在聯邦政府成立各部的時候，組織了一個交通部（Commissariat of Communication），主持鐵道和水道。後來因爲工農各業的發展，運輸上感受困難，遂將交通部分爲二部：（五）運輸部（Commissariat of Transportation）和（六）水道部（Commissariat of Waterways）。此二部之組織，與其他各部大致相同，有人民委員一人總其成。部復分爲司，分別主持其效用。運輸部將全國鐵道組爲公司，維持舊鐵道，策劃新鐵道，規定車價，訓練職工；管理鐵道上之電話電報和無線電，並和國防部共同計劃鐵道，以應國防之需求。在固定情形中，運輸委員可同外國訂立協定。運輸部可以頒佈法令，違犯者可受刑罰。此部可以委派全權代表出席各共和國人民委員會，並可委任代表，參加疆域執行委員會，且可派往外國。

水道部在水道事務方面所有之任務，與運輸部在鐵道方面之事務大致相同，組織亦相類似。

（七）郵電部（The Commissariat for Posts and Telegraphs）　此部之權力範圍，與其他各部大致相同，其職責則與歐洲國家之郵電部相類似。此部設人民委員一人，並分爲五司：普通、財政、經濟考查、電話行政是

也。此外附有設計委員會技術委員會技術會議之類。此部亦可派遣代表，分駐各共和國。

除去上述蘇聯各部委員外，人民委員會內尙有下列各種會同委員。前此最高經濟會議(Superior Economic Council)亦屬之，後此會分爲（八）重工業(Heavy Industry)（九）輕工業(Light Industry)和（十）木林(Lumber)三部。凡此皆因工業進展，最高經濟會議不足以主持一切，故分立三部以辦理之。

（十一）財政部(The Commissariat of Finance) 設財政委員一人，其職責在指導編訂統一的國家預算，監視各共和國財政部之一切活動，整治貨幣的流通，並起草租稅法。此部分爲下列各司：普通預算、貨幣、租稅、國家收入、財政經濟、財政管理、地方財政、國家儲蓄銀行，國家保險、國家銀行之類。

蘇聯之財務行政，關係整個政府之普通政策。財政部在編訂收支預算之前，大抵先與其他各部，勞工國防委員會(The State Council of Labor & Defense)的代表，國家設計機關 (Gosplan) 以及各共和之當事機關接洽。國家財政得之於租稅和國營事業之收入，租稅則有營業稅(business turnover tax)，農業稅、關稅、普通所得稅和重利稅(excess profit taxes)之類。蘇聯工商和農業之發展，則有賴於四個銀行之維持：（A）國家銀行（The State Bank）發行紙幣，整治貨幣之運行，並供給多種短期借款和農業借款；（B）長期信用銀行(Long-term Credit Bank)貸款於工業機關；（C）國外貿易銀行(The Bank for Foreign Trade) 主持對外貿易上之財務；（D）中央市政和房舍銀行 (The Central Municipal & Housing Bank) 總理房舍計

劃上之財務。

（十二）勞工部（The Commissariat of Labour） 在蘇聯憲法通過之前，勞工事宜由各共和國分別主持。蘇聯既經成立之後，勞工部變爲會同的部，有人民委員總其成，並分爲六司：普通行政司，勞工供應司，勞工保障司，工資衝突司，統計司，社會保險司。以上各司之名稱大抵可以表現其效用。工資衝突司主持下列各項事務：成立規定工資之標準，主持勞資衝突上之公斷，並擬訂實施勞工法上之規程。

（十三）工農考核部（The Commissariat of Labour-Peasant Inspection） 此部之主要職責，在改進國家機關，使能適合社會主義建設上之最後目的。此部設有人民委員，並分爲四司：（一）執行司，（二）改進國家機關司，（三）會計司，和（四）普通司。

此外尙有多種獨立部局和委員會，隸屬於人民委員會，重要者則有下列各種：

（一）勞工國防委員會（The Council of Labour and Defense—S. T. O.） 成立此會之目的，在根據政治經濟上之需要，擬訂聯邦之經濟和財政上的計劃，其委員的數目由人民委員會決定之。在經濟和國防政策範圍內，此會有監督各部活動之權，可以考查全國各種財政工業商務交通機關之實際狀況，而擬訂改進之政策；可以直接監督各共和國之經濟委員會和國家設計委員會之類。此會有頒佈命令和法令之權，而爲一切機關所必須遵守，但此會之一切決議，必須提交人民委員會，該會可以停止之，取消之。此會可自行成立委員會，討論特別

問題。

（二）國家設計委員會(The State Commission—Gosplan) 勞工國防委員會爲執行機關，其實際計劃則由國家設計委員會主持之，後者亦爲各共和國設計委員會之調協機關。國家設計委員會於一九二三年成立，其主要職責在擬訂全蘇公共經濟計劃；考查聯邦預算草案，並向人民委員會報告；考查關於貨幣的流通、信用、銀行、和行政區域之問題；調協各部關於內國貿易上之計劃；綜治各共和國設計委員會之活動。此外這個委員會對於經濟和社會計劃上一切重要事實，有決議之權。所以牠可以調查一切聯邦機關，並可要求供給必要的材料。第一第二兩次五年計劃，均由此會所擬訂，其他關於工業、農業、財政、運輸、教育等類計劃，亦由其擬訂。

（三）執行委員會(Commission of Execution) 執行委員會亦爲重要機關，其任務在規定公共機關如何執行政府和黨部之命令和規程。此會主席可以出席人民委員會，至於共產黨中央執行委員會秘書長，工農考核部委員，各種職業聯合會，全蘇合作聯合會，和全蘇共營農場聯合會之主席，均爲此會委員，故此會的活動與政府黨部和公共團體之活動，有密切之關係。

（四）國家政治行政部(The State Political Administration)或簡稱之爲(G. P. U.) 第九次全俄蘇維埃大會於一九二一年，廢除一種特殊委員會，通稱爲(Cheka)。在內亂時期，這個委員會是一種特殊的法庭組織，其目的在消滅一切反對，並傳播恐怖，使人民不敢表現反對政府之言行；這個機關亦不受憲法上的限制。後

政治恢復常態，始將這個機關改爲國家政治行政部，隸屬於蘇俄內政部。逮蘇聯於一九二三年成立，規定國家政治行政部之法律地位，使之隸屬於蘇聯人民委員會，此部主席亦卽爲人民委員之委員，並有發言權。此部派有代表，參加各共和國人民委員會，並指揮地方機關之工作。蘇聯最高法院檢察長（Procurator）根據蘇聯中央執行委員會之特別規程，注意此部之行動是否合法。實際此種政治警察部之工作，直受黨部中央執行委員會和其政治部之管理。

政治行政部之警吏，約計十萬人，擔任祕密工作者尙不在內。一切危害蘇維埃政府之行動：如反革命的活動，刼掠、偵探、禁制品、和無照出國之類，均由此部管理之，並檢查蘇聯境內一切出版物。政治行政部不特可以隨意逮捕人犯，雖不經審訊，亦可放逐和囚禁，並可執行死刑，但死刑須得中央執行委員會之同意。政治行政部之權力，雖能及於一切人民，但亦有少數人民享受特別權益，例如蘇聯中央執行委員會和各共和國中央執行委員會之委員，若無各該主席團之特別許可，不得根據行政或司法命令，而加以逮捕和囚禁。在特殊狀況下，執委會主席可先予以同意，然後報告主席團。

各共和國之政治行政部的組織，與總機關大致相同，並受其指揮。各共和國政治行政部之一切行動，由其中央執行委員會所委任之檢察官監視之，地方政治行政部若與地方檢察官之意見不合，可以上訴於蘇聯中央執行委員會。地方部局之一切行動，必須報告於莫斯哥總部，刑罰上的變更，以中央執行委員會爲最後決議機關。

究此吾人尙須注意：蘇聯重要執行機關時時變更，新成立者有之，已廢除者有之，一個機關分化爲幾個機關者有之，幾個機關歸併爲一個機關者亦有之，更有僅作名稱上之變更者。因此以上各段所述各種機關，（係根據一九三二年之材料）至一九三五年又曾變易，茲簡陳於後，藉以補充前部之不足，同時證明蘇聯制度尙在演化階段，迄未進入穩定時期。根據一九三六年蘇聯年鑑，蘇聯現有下列各部人民委員：

（一）外交(Foreign Affairs)

（二）內政(Home Affairs)

（三）國防(Defense)

（四）對外貿易(Foreign Trade)

（五）內國貿易(Internal Trade)

（六）鐵道(Railway Transport)

（七）水運(Water Transport)

（八）郵電交通(Communications-Posts, Telegraphs, Radio etc.)

（九）財政(Finance)

（十）國營農場(State Farms)

（十一）農業(Agriculture)

（十二）重工業(Heavy Industry)

（十三）輕工業(Light Industry)

（十四）木材(Timber Industry)

（十五）食糧(Food Industry)

其附屬於人民委員會者有下列各種機關：

（一）勞工國防委員會(The Council of Labour and Defense)

（二）國家設計委員會(The State Planning Commission)

（三）蘇維埃管理委員會(The Commission of Soviet Control)

（四）大北海道主要行政(The Chief Administration of the Great Northern Seaway)

（五）民事航空主要行政(The Chief Administration of Civil Aviation)

（六）中央公路行政(The Central Highways Administration)

（七）全蘇廣播委員會(The All-Unoni Broadcasting Committee)

（八）蘇聯電報機關(The Telegraph Agency of the U. S. S. R.)

（九）穀糧收集委員會(The Committee for Grain Collections)

（十）照相及電影主要行政（The Chief Administration of the Photographic and Cinema Industry)

（十一）決定收穫委員會(The Determination of Crop Commission)

（十二）國家公斷代表(The State Arbitration Representation)

（十三）全蘇實驗醫學院(The All-Union Institute of Experimental Medicine)

（十四）全蘇土地殖民區委員會(Land Settlement Committee)

（十五）協助科學人員委員會(The Committee for Assistance to Scientists)

（十六）科學研究院(The Academy of Sciences)

（十七）中央特許權委員會(The Central Concessions Committees)

（十八）後備軍委員會(The Committee of Reserves)

（十九）國家銀行行政(The Administration of the State Bank)

關於蘇聯中央執行委員會者有下列幾個機關：

（一）蘇聯最高法院(The Supreme Court of the Union)

（二）蘇聯檢察長(The Procurator-General of the Union)

（三）預算委員會(The Budget Commission)

（四）最高科學及研究委員會(The Supreme Committee of Science and Research)

（五）高級工業學校委員會(The Committee for Higher Technical Schools)

（六）全蘇體育會(The All-Union Council for Physical Culture)

（七）共產主義研究院(The Communist Academy)等類。

根據上述兩表，可知除名稱上的變更外，各部人民委員有改組者，亦有增設者，現將已廢除及新成立各部委員，簡略說明於下：

前此蘇聯人民之食糧生產和分配上之大部事務，皆由供應部主持之。最近分為兩部：一為食糧委員，食糧委員不專主穀類事宜，並須注意其他各種需要製備或裝罐各項手續，如各種飲料和烟草之類。一為內國貿易委員，其主要職責在辦理物品分配上之管理與組織，不論其為批發或零售。又有國營農場委員，國營農場之設施，恍若成立穀類、棉蔴、甜菜、畜牧、牛奶、各種工廠。又蘇聯政府鑒於前此在北高加索及烏克蘭固定區域內收穫上之困難，就七個共和國農業委員之上，加設全蘇農業委員，其目的在組織一種擴大運動，以改進在共營農場上無能的疎忽的及反抗的農民。

蘇聯工農考核部業被廢除，（一九三四年）代而興者則爲蘇維埃管理委員會，委員六十名，多爲可以信賴之黨員，全由共產黨中央執行委員會所提名，此會主席亦卽爲人民委員會副主席之一。蘇維埃管理委員會之主要職責，在使蘇聯中央執行委員會或人民委員會之命令，爲蘇聯全境各地所遵守，並可加以實施。因此此會派有視察員，會計及他項人員，長期駐在各共和國和各疆域，不受各該地方政府機關之管理，而保有獨立的地位。蘇維埃管理委員會尙須與由共產黨所委任之黨務管理委員會合作，後者實施對於黨員之懲誡行動。對於所發現之缺點上的救濟，則由人民委員會及各人民委員負責辦理。

至一九三四年，國家政治行政部竟被廢除，其效用由全蘇人民內政委員主持之。實際蘇聯領袖早有此意，直至一九三四年門村斯基逝世（該會主席）時，始正式將其廢除。一九三四年七月十一日命令成立全蘇內政部，其效用在保障革命政府及國安家全，維護社會主義的財產，辦理生死婚姻離婚等項登記，及防衛疆界等項事宜。此部之下設有六處：（一）國安家全總辦事處(The Chief Department of State Security)，（二）工農民軍總辦事處(The Chief Department of Worker's and Peasant's Militai)，（三）彊界及內部防護總辦事處(The Chief Department of Frontier and Internal Protection)，（四）勞工感化集營及勞工居留地之總辦事處(The Chief Department of Corrective Labour Camps and Labour Settlements)，（五）民事登記處(The Department of Civil Acts)，（六）行政事務處（The Department of Administrative

Business）。當然吾人既不能正確了解此部之實際運行，尙難斷定這種憲法變更影響之所及，但權力和行政之集中固極明顯。例如各共和國，各自主共和國，各市政府以及其他地方政府已將所主辦所管理之地方警政，交由蘇聯人民委員辦理，現今警權則由這個新聯邦機關及城市蘇維埃共同管理之；生死婚嫁及離婚等項登記事宜，亦由人民內政委員辦理，地方蘇維埃祇能參加其行政而已。

上表所列各人民委員，以及前段所述參加人民委員會之重要機關，共同組織全蘇人民委員會，爲蘇聯之最高執行機關，與西歐各國之內閣大致相同。當然蘇聯人民委員會不爲純粹執行機關，可以頒發諭令，但亦須得代表大會之同意。蘇聯政府所下各種諭令，大抵由全蘇人民委員會主席莫洛托夫簽字；有時更由蘇聯蘇維埃代表大會所組中央執行委員會主席加里寧（Kalinin）副署；自一九三〇年以後，斯丹林更以共產黨祕書長之地位連同副署

蘇聯人民委員會或其所屬委員會幾乎每日在莫斯哥開會，開會程序則嚴守祕密，記錄從不公佈。除頒佈命令，令屬下機關採取應有行動外，蘇聯人民委員會對於人民從不發表何種公告。政府對於各級官吏，通常禁止其散佈政治傳言，外國通信員亦須遵守此種規則。同時各部大抵發行週刊和月刊，登載各機關之工作實施狀況；又各機關人員亦常揭貼壁報，記載各機關之內部狀況；此外政府時將蘇聯中央執行委員會或其人民委員會所通過之決議案，交由銷行最廣之報紙批露；又各報對於各部人民委員在各種會議或集會中之長篇講演，盡量登載，

此類講演頗有涉及政府之政策和實施者。

關於人民委員會之實際運行狀況，材料極爲缺乏。因此吾人對於人民委員會與其主席莫洛托夫，與各人民委員，與中央執行委員會主席團兩間之關係時時變易，至難敍述；又與其他重要機關如勞工國防委員會之類兩間關係亦無從臆斷；更如國家設計委員會之祕密工作，以及人民內政委員之實際地位，更屬無法推測。並且在蘇聯人民委員會之中，加里寧之名未曾列入，加氏通常被認爲蘇聯之元首（總統或主席）外國大使公使向其呈遞國書。氏爲蘇聯蘇維埃代表大會中央執行委員會及其主席團中重要主席委員之一。斯丹林不爲人民委員，而爲共產黨祕書長，除曾任勞工國防委員外，從未擔任政府中顯要職位，但於一九三五年則被推爲中央執行委員會之委員，執委員會主席團之主席委員，同時被推爲選舉制度修正委員會主席。門村斯基於任國家政治行政部時，可隨意出席人民委員會之會議。斯丹林及加里寧均可享受同等權利，更時時行使之。此類重要人員間通常能維持其和協，所管各部間顯亦能保持其政策上之統一。但對於政策上意見之衝突，由衝突所生之撤職和開除黨籍，亦時有所聞。不過人員的變遷，究不足以影響政府之安定及根本政策之賡續，有時且能觀察社會形勢，於實現其政策時，驟然變更其方式，甚且根本變更其政策。

以人民委員所長各部言，直至一九三四年，依憲法各人民委員須有助理一名或一名以上協助之，又須組織委員會，羅致有地位和有經驗之份子，並須與之討論一切重要建議。此類人員不由各人民委員所選任，事先亦不

徵求其同意，而均由人民委員會所委任，有時且特意衡制其行動。根據聯治之人民委員會之諭令，委員會或各委員對於人民委員會之一切決議，有伸訴於人民委員會之權，但不能停止其實施，不過此項權利能否眞正實現，能否時時實現，均非局外人所能言。委員會中各委員須隨時準備辦理人民委員所指派之任務，又當人民委員缺席，或因病而不能供職時，則亦由此輩代理。惟此種組織於一九三四年曾由共產黨中央執行委員會議決廢除，旋即由蘇聯蘇維埃代表大會之中央執行委員會先後下令撤消各部所設之委員會，並曾改組各部之事務。

蘇聯人民委員會於成立常備委員會時期，大抵委任本會委員，另加少數會外份子。此類委員會之數目及效用，時時變更，有些存在甚久，於實現其主要目的後，尚主持其他一部分問題。自一九一八年至一九二三年之間，此類委員會之數目至多，逮政府逐漸鞏固，委員會在行政系統中之重要，因亦大減。

蘇聯聯邦官吏非特主持純粹聯邦效用，並被派參加共和國之效用。根據憲法，各共和國人民委員會必須接受聯邦官吏爲該委員會委員，有無表決權，則由各該共和國中央執行委員會決定之。在其他十五個自主共和國內，亦有聯邦政府所派官吏參加，多數祇有顧問效用。

至一九三五年，在蘇俄人民委員會二十四名委員之中，內有聯邦政府所派官吏九名，在烏克蘭二十三名人民委員之中，亦有聯邦官吏九名；在白俄羅斯二十三名人民委員之中亦有聯邦官吏九名；在高加索人民委員十七名之中，竟有聯邦官吏九名，實際佔有多數。此類官吏之特殊效用，在注意各共和國和各自主共和國所取行動

及所採政策，在聯邦事務上是否與聯邦政府之政策相符合。但在各區域之聯邦官吏，既為各該人民委員會之委員，通常參加全部討論，固不以任何一部分問題為限。在各共和國及各自主共和國中聯邦官吏既有如此之多，雖僅有顧問權，對於全蘇政策及行動之統一，自必有重大之影響。

在一部分城市中，例如駐有外國領事，或鄰近重要疆界，或常有外籍旅客之地，蘇聯人民外交委員通常派有外交委員駐留該地，其主要效用在監視外籍領事之活動，並預防發生外籍人民待遇問題。究此須知：此類聯邦官吏派赴地方區域時，通常即為該市高級行政機關之委員。例如在列寧格拉德(Leningrad)之聯邦外交官吏，即為該市中央執行委員會主席團之主席委員，在基埃夫(Kiev)之聯邦外交官吏，（直至一九三四年）即為基埃夫疆域執行委員會主席團主席委員，二者均參加各該地方機關之一切討論，所生影響當亦不小。

蘇聯聯邦政府與各共和國政府尙有其連瑣關係(Interlocking Relationship)，例如蘇聯中央執行委員會之七個主席，通常是主席團二十七名委員中最有權勢之委員，在一九三二年，此輩或為所屬共和國中央執行委員會主席，或則為其人民委員。在其他二十名之中，尙有六名亦為所屬共和國之人民委員。由此可知在這種最重要的聯邦機關中，各共和國皆有代表參加，直至現今仍復如此。

前段曾稱蘇聯政府計有兩類人民委員，即通常所稱蘇聯委員和會同委員是也。蘇俄及其他各共和國亦有會同委員與非會同委員之別，會同的委員如財政，輕工業，共營農場之類，均是對於此類委員會，蘇聯人民委員非

必就各共和國或自主共和國設立機關，但根據法律，則須利用地方官員，此類地方官員當然由各共和國各自主共和國所委派所指揮，並直接對之負責。為便利實施此種法例起見，聯邦政府於選任地方機關主管官吏時，照例先與相關共和國或自主共和國商定後，始行委任，如此聯邦及各共和國可以確信該項官吏將忠心實現其兩重責任。據稱各共和國人民財政委員之委任，須得蘇聯人民財政委員之同意。

以非會同的人民委員言，大抵與文化自主事宜有關。例如各共和國及各自主共和國之教育，衛生，社會福利各人民委員，在理論上可自由行使其職權，僅受各該共和國，或自主共和國人民委員會，中央執行委員會，及蘇維埃代表大會之管理；但聯邦政府對於此類問題，有擬定根本原則之權，因能相當拘束屬下機關。

由此可知：聯邦政府在各共和國，各自主共和國，及大都市，派有代表，參加擬定政策，並直接主持行政。至於各共和國及自主共和國則未能享受這種權利，共和國在莫斯科雖亦設有辦公處，並派定官吏，以使與聯邦政府接洽，或向之刺探消息，但此類代表殊無正式地位，而各共和國間亦未曾交換代表。

參考書

Camena D' Alméida, Guide de l' Union Soviétique. 1931.

W. R. Batcell, Soviet Rule in Russia. 1928.

H. N. Brailsford, How the Soviets Work. 1927.

R. Broda, "The Revival of Nationalities in the Soviet Union," Amer. Jour. of Sociol., July, 1931.

W. H. Chamberlain, Soviet Russia: a Living Record and a History. 1933.

M. Cole (ed.), Twelve Studies in Soviet Russia. 1933.

G. D. H. & M. Cole, A Guide to Modern Politics. Book II Pol. Systems of To-day. Pp. 217-237.

W. M. Dean, "The Political Structure of the Soviet State: the Gov't of the Union." Foreign Policy Reports VIII, No. 2, March 30, 1932.

A. L. P. Dennis, "Soviet Russia & Federated Russia," Pol. Sci. Zuar., Dec., 1923.

D. Issakovitch, Le pouvoir Central. 1927.

H. Kohn, Nationalism in the Soviet Union. 1933

J. Lyon, La Russie Soviétique. 1927.

H. L. McBain & L. Rogers, New Constitutions of Europe.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

A. De Monzie, Petit Manuel de la Russie Nouvelle. 1931.

F. A. Ogg, European Gov'ts & Politics. 1934.

L. De Quirrielle, Le gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques. 1932.

E. A. Ross, The Russian Soviet Republic. 1923.

F. A. Rothstein (ed.), The Soviet Constitution Narious editions.

The Soviet Union Year Book.

S. & B, Webb, Soviet Communism: A New Civilization. 1935.

第四節　文官制度

舊俄帝國於一九一七年崩潰後，多數舊官僚在臨時政府之下擔任職務，後柯任斯克（Kerensky）政府傾倒，蘇維埃政府代興，舊官僚相率引去，新政府不得不任用無經驗和無資格的人員，始則困難甚多，後逐漸裁撤無效率的人員，根據共產意念，而成立一種新的文官制度。

過激黨欲使蘇聯官吏之地位，異於多數資本主義國家之官吏，視爲國家之僱員，與一般勞工享受之權利相等。直至今日，蘇聯雖仍無特別法典，規定官吏之地位和權利，近年來政府認爲對於政府機關和各種事業之僱員，急應採用特別規程。旋由蘇聯人民委員會與各種工會會商這個問題，議定各級職位之規程，爲國家和地方機關所接受。

在過激黨採取軍事行動時期，國家官員之數目大增，自採取新經濟政策以後，不得不減少國家經費，官吏數目因之大減。根據一九二一年人民委員會所頒佈之命令，同年六月一日所有官吏數目須減少半數；同時成立特別委員會，以擬訂改組的計劃。至一九二四年，委員會復被廢除，其任務改由工農考核部主持之。

至一九二一年，俄國計有官員五、六七四、二七九名；至一九二七年，則減爲二、一八七、九五五名。至於

官員的分類和酬報之等級，則由蘇聯工農考核部會同各共和國工農考核部和地方機關規定之，相關的工會和公團亦予以協助。

在文官職務方面，男女人員一律平等。勞工法典禁止僱用十六歲以下之兒童，旅俄外籍勞工與蘇聯公民享受同等待遇。凡曾受司法機關判決之人民，不得擔任文官職務；除低級職位和推選的職位外，至戚之職位如果高下不一，不得在同一機關供職。

除非得有各該機關長官之許可，一人不得兼任幾個機關的職務。一人不得同時在公共機關和私人機關任職，但在蘇維埃行政和考核機關供職之人員，以及在接受政府補助的合作社之政府代表，則屬例外。至於警員、刑案調查人員、工農考核部和其他公共考核部之調查員和廣問、財政部征收直接稅和間接稅之調查員和官吏、公共控訴人員、以及國家政治行政部之人員，他們職位上的更調，須得各該級之特別許可。

政府人員不得直接或間接參加私人商業，不得訂立供給和交付財物的合同，不得由商業公司取得股利，不得與國家機關和國家事業發生商務關係。

蘇聯政府為提高文官人員的資格起見，於一九二五年頒佈命令，規定自一九二七年起，一切公私機關和事業須聘任大學和專門學校卒業生，其數額應佔全數百分之二・五；其他機關如郵政電報電話之類，須用百分之一・四

人員之委任和升任，根據勞工法典和其他特別規程。實際考試委員會有委任和升任之權，各部之考試委員會大抵調查該部人員之過去經歷，以爲升任之標準。

一切公共機關均須採取有效政策以維持官僚的紀律，增進人員的效率。至於任期薪俸工作時間和社會保險之類，以勞工法所規定者爲標準，與一般勞工享受同等待遇。一切人員可被派往其他區域工作，除去往返時間，以不超過兩月爲原則，至多僅能延長一月。凡被派往偏僻區域工作者，得以領取額外報酬，費用，補助金和恩給之類。在有鐵道交通之區域，必新職位與居住區域相距一千粁之遙，在無鐵道交通之區域，須有五百粁之距離，始能享受此類特權。所稱偏僻職務，計分爲二類：（一）一切不易達到，或氣候不適宜，或文化低下之區域；（二）一切遠道職位，資格特別適合之人員，在遠地工作至三年以上者，除去旅程時間，可得三個整月的假期。其子弟所享受之教育權利，與工人之子弟同。

高級學術機關之教授，由考試合格人員中委任之，一切教授教師須於固定時期內重行受委，至六十五歲即須退職。每年得有兩月假期，每三年可有三月至六月之假期。凡曾繼續任職至二十五年者，可以領取養老金，等於全薪之數。死後子女亦可領取恤金，寡婦或鰥夫可領半薪；其他不能工作之親屬，得領全薪四分之一，但總數不能超過全薪。

在蘇聯，重要職位大抵爲黨員所擔任，但政府亦須時時預防官僚政府之養成。監察委員會（現改爲蘇維埃

管理委員會）不時開會考核官吏之行動，對於不適當的人員，或加以處罰，或逕行撤換，甚或開除黨籍。既有這種管理辦法，官吏遂不能不注意其職責，所以現今蘇聯官員之行政效率和私人道德，均較優於帝俄時代。

蘇聯官吏目前雖多由黨員擔任，前此則舊官吏至為衆多，政府領袖對於官吏與人民兩間之關係，以及官吏之治事精神，曾加以充分之注意。中樞各機關曾經通過多種規程，頒發無量數的傳單，明白宣稱：一切官吏對於人民之呈訴，凡疎於查核，或延期傳遞各種報告者，一經查明，當嚴予懲處，並可加以刑事處分。但在革命初期，一般官吏對於政府功令，漫不注意，政府領袖乃不得不利用秘密警察，以振紀綱。據稱該項機關所賦權力甚大，並能雷厲風行，最初被控官吏由其處死者，計在百分之五十以上。至一九二七年，懲罰政策稍形和緩，對於失職官吏甚少處以極刑。

文官職務中之惡劣份子既經消滅，政治恢復常態，官吏的懲處遂亦改由刑事民事及懲戒機關判定。有些職務上的過失交由疆域法院和人民法院懲辦，其他違法人員則加以行政處分。關於徵用財產上之違法行為，人民得在法院內控告，凡控告道區執行委員會或城市蘇維埃者，即應指控各該機關，不及其所屬部局，疆域法院對於人民委員所屬機關之訴訟，可以受理。蘇維埃法律承認兩種官吏違法行為：（一）根據刑法，應經司法程序而受處罰之違法行為。（二）對於各機關內部規程之違法行為，其有關於勞工及懲戒上之普通法規者。官吏之違法行為，應否列入第一類或第二類，則視乎該項行為是否損害公共福利。例如濫用權威以及對於職責之玩忽態度

上之嚴重罪過，可用和緩的懲戒方式處罰之，如果官吏究非習以爲常，亦不爲私人利益所驅使，其行動並未曾發生嚴重之結果。至於影響社會秩序之案件，如反革命的行爲，其懲罰則須根據刑法條款。至於何者應得懲戒處分，何者應受法律上之制裁，高級黨機關曾經通過特別規程，使各級機關有所遵循。

一九一二年七月四日所頒諭令，規定懲戒處分由高級人員根據各該機關內部所立規程行使之，此令適用於一切僱員和負責工人。高級人員所可判定之懲戒處分，有寬嚴之別：如對於行爲之批評，斥責，嚴厲斥責，調任同機關內之其他職位，撤職之類。各機關經理人員對於所委人員有撤職和遷調之權，不須徵詢高級機關之同意。但在採用懲戒處分之前，須使被告人員有申辯之機會，被告人員可於一週內以書面申辯，亦可於一週內呈訴於高級機關。如有對於撤職之呈訴，則須得高級機關之最後決定，始能正式撤職。對於人員之懲戒處分，須於一年內之內採行，如於一年內未曾採行，而人員亦不復有應受懲戒之行爲，則前項告發即行廢止。

至一九三二年三月復行頒佈一種補充諭令，將官吏對於失職，過失，及對於勞工紀律之違犯上所負責任，加以整理。此令規定下列人員不受懲戒處分：（一）有僱用與辭退人員權力之官吏（二）由蘇俄勞工部協同全俄自由職業聯合會所指派之各級負責工人，（三）選任官吏如合作機關之行政人員人民法官之類。其他領取工薪之人員，對於一切違法行爲，均須負責。

根據前令，其有判處刑罰之權力的機關，則有下列三類：（一）有委任權之人員或機關，（二）推選相關官

吏之機關，（三）在統治系統中之高級官吏和高級人員至於所判定之刑罰，則以所犯罪過之輕重爲轉移，計有下列各種：（一）警告，（二）斥責，（三）降級（但不能超過一年），（四）撤職（若爲選任官吏，則由推選機關罷免之）。

選任官吏於被控時期，可由適當機關罷免之，但在實施懲戒刑罰之前，須使被告有申辯之機會。法律規定：刑罰須於罪過發現後一月內實施；以刑事程序言自發現罪過以至判決時期中間不得超過六月，但準備審判手續則可除外；判決後須於五日內執行之。一切懲罰決議必須根據充分理由，並須通告犯法人員及其所服務之機關，被告人員得於十日內上訴於高級機關。

除撤職外，上訴不能停止原案之執行，呈訴期滿之後，原案若爲高級機關所維持，則該項判決登載於罪犯之記錄上。懲戒處分不能免除刑事處分，但可將懲戒處分延緩直至刑事審判完成後始行實施。以輕微罪過言，受刑官吏若於一年內未受新刑罰，則其罪過記錄可以消除。以撤職言，則須於三年之後始能消除。

地方蘇維埃及執行委員會之人員，如有職責上之過失，自須受懲戒處分。即與職責無關之行爲，而能損害其社會地位，或非蘇維埃官吏所應爲者，亦可受懲戒處分。但有官職與無官職之代表所可受處分仍屬不同。地方蘇維埃之代表，其未擔任其他職守者，祇能受警告和斥責之處分；其任有官職者，則依法有受各種處罰之可能。

根據蘇聯法律，對於官吏之違法行爲所致成人民之損失，政府機關所負責任，以可受司法或行政處罰之行

爲爲限，並且受害方面如不於規定時間提起申訴，政府機關亦卽不負責任。政府如須賠償受害人之損失，則可由違法官吏之薪俸上扣除之。

政府機關對於所屬人員之行爲所負之責任，以由直接承受命令之職責上之違法行爲，並須經司法或行政機關判定爲違法及犯罪者爲限。刑法列舉政府機關應負責任之事件：如非法徵用或沒收財產，受害人對於負責執行徵用或沒收之官吏及機關，可以採取法律行動，要求退還財產，並可要求賠償損失。

參考書

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1928.

The Soviet Union Year Book.

S. and B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization. 1935.

第五節　司法

過激黨於一九一七年取得政權，根本破壞帝俄時代之司法制度。該黨根據階級政治觀念，成立一種新司法制度，以爲法院之根本任務，在保障無產階級之統治，維護工人和工會之權利，實現革命時代所主張公民間個人和財產關係。並以法院亦爲國家行政機關，與其他機關毫無差異，因分權的意念不爲過激派所贊同。更以法院爲統治階級之機關，故不能與該級和其政策脫離關係，所以法官須能明瞭國家政策上之各種問題，一切判決以符合統治階級之政策爲標準，法官應不惜偏袒無產階級。

蘇俄司法系統進展之第一階段，自一九一七年以至一九二二年，全爲試驗時期。在革命初期，一切反對新政府之行動，由特殊法院或革命法院嚴厲處置之；普通案件則由普通法院辦理之。至一九二二年底，革命法院均行廢除，是年司法機關案改組俄國整個司法系統。

至一九二六年，蘇聯政府通過司法機關案，規定各共和國應組織三級法院，（一）人民法院(The People's Court)，（二）省法院(The Provincial Court)，（三）最高法院(The Supreme Court)。後地方區域變更，原有法院系統亦隨之變更，蘇聯政府再通過法律，規定各共和國應有下列三級法院：（一）人民法院，（二）疆域

法院；（三）最高法院；此外亦可根據共和國及蘇聯立法，而成立聯道法院(Inter-raion Courts)。

各道區內應有人民法院一所，法官可就道內各區域開庭。人民法院應有法官一人，陪審法官（Co-judge）二人，可以受理本區內一切刑事和民事案件。人民法官每年由疆域執行委員會推選之，但在重要中心區域，並爲高級政府機關所在地，亦可由城市蘇維埃推選之。法官連選得連任，但亦可由司法委員建議，而由委任機關罷免之。疆域執行委員會在罷免人民法官之前，必須報告司法部，並陳明撤換之理由。此外法官尙有法律的保障，必須經過法院之判決，或得有懲戒的處分後，始得撤換之。

在過激派執政初期，法官大抵由富有革命精神之黨員擔任之，到了最近，法官之委任，亦以具有司法上實際經驗爲標準。一切具有選舉權之公民，並曾於政府和公共機關擔任重要職務至二年以上或曾在蘇維埃司法機關任職三年以上者，均可當選爲法官。

蘇聯之陪審法官制度，與歐美之陪審制度究竟不同。根據法律，在人民法院中設有陪審法官二人，雖屬臨時任務，然於司法上所有權利和責任，則與正式法官相等。一切有選舉權之人民，均可當選爲陪審法官，凡有不名譽的行爲而爲社會或職業團體所驅逐者，三年內無當選資格。

根據一九二六年之司法機關案（Judiciary Act），陪審法官之名單，由道區內特別委員會擬訂之，特別委員會由道區執行委員一人，助理檢察官（Assistant Procurator）和本區內人民法官組織之，以道區執行委員

爲主席。陪審法官之委任，根據職業的原則，其中百分之五十應屬之工人階級，百分之三十五應屬之農民，百分之十五則屬之地方軍隊。委員會通知各工廠和各低級執行委員會，告以應推選陪審法官之數目，由此類團體於大會中推選之，選定後將當選名單遞交人民法院，再由法院轉呈委員會批准。陪審法官任職時間，全年以六日爲限，案件不能於六日內完畢者則屬例外。人民不服人民法院之判決，可以上訴於疆域覆審庭。

疆域法院可以直接審理反革命的罪犯，公務上的罪犯，以及由蘇聯和各共和國法例所付托審理之罪犯。疆域法院爲上訴法院，可以覆審人民法院所判決之案件。疆域法院有主席一人，副主席二人，分別主持民事和刑事兩庭，並有法官若干名，其數目由法律規定之。辦理初審案件時，僅有法官一人和助理法官二人；辦理覆審案件時，則由法官三人主持之。法官每年由疆域執行委員會推選之，連選可以連任，但須得司法部之批准。疆域法官於任期終了之前，可被罷免，亦須得司法部之同意。法律規定：人民具有人民法官之資格外，更須有三年司法經驗，其階級在人民法官以上者，始可被委爲疆域法院主席和副主席，具有兩年司法經驗者，即可被委爲普通法官。若得司法委員之許可，資格雖不符合，亦得任用。

在疆域法院內，亦設有陪審法官，須有兩年的公務經驗。疆域陪審法官的名單，由特別委員會編訂之，委員會由法院主席所委疆域法官二人，疆域檢察機關所派人員一名，工聯會疆域會議所選委員二人，又疆域執行委員會所推委員一人共同組織之，並由疆域執行委員擔任主席。一切陪審法官須得疆域執行委員會之批准，該會對

於名單中的人員若不贊同，可以刪除之。

蘇俄最高法院為蘇俄司法系統中之最高機關，雖可直接審理影響國家之重大事件，但究為為上訴法院。最高法院法官由司法委員與最高法院主席商定後，呈請全俄中央執行委員會委任之。最高法院主席，副主席和各庭庭長均由全俄中央執行委員會主席團直接委任之，亦祇能由其撤職。最高法院法官之資格與道區法官之資格大致相同。

蘇俄最高法院有全會（Plenum）和主席團（Presidium），並分為三庭：（一）司法，（二）上訴，（三）懲戒。全會概括全體法官，根據法律，至少須有全體法官的半數出席，並有共和國檢察長或其代表出席，全會始能開會。全會為共和國最高司法機關，一切法律和程序上的解釋皆交其討論，全會不特可以覆審本院各庭之判決，並可覆審共和國內各級法院之判決，並有變更和廢棄之權。全會對於主席團頒佈於低級法院之命令，有批准之權。並指定懲戒庭之法官。

主席團由最高法院主席，副主席以及上訴和司法兩庭庭長組織之。主席團之任務是行政的和監督的效用：如分配各庭法官，委任各庭的副主席，考核並批准各庭之事務報告。主席團對於最高法院各庭和其他高級法院，可以舉行特別調查。主席團可以會同共和國檢察長，向司法委員建議調查法院之計劃，並可建議更換法官。主席團對於最高法院和各級法院之司法人員，有採取懲戒行動之權。此外司法全會由該部召集，而該會之議事程序

亦由其準備。

（一）司法庭分爲民事和刑事兩部分，爲蘇俄之最高初審法庭。此庭由固定法官任主席，另有陪審法官二人協助之，陪審法官由全俄中央執行委員會所同意之四十八位候選人中推選兩人擔任之，服務時間以一年爲限。此庭之審理範圍甚大，但據刑事程序法典之規定，該庭祇能審理對於國家有重大關係之案件。

（二）上訴庭亦分爲民事和刑事兩部，每部應有法官六人，通常有法官三人出庭，直接受最高法院之監視。上訴庭之判決爲最後的終結，但最高法院主席或檢察官若提出抗議，亦可重複提出司法全會討論。又任何一個法官對於一種判決表示反對，可用書面通告最高法院主席，主席有維持多數意見之權，否則可以提出全會討論。

（三）懲戒庭有初審和覆審之權，有最高法院法官三人，由主席團委員一人擔任主席。懲戒控訴可由私人或司法人員提出之。根據法律各法院主席對於本院和附屬法院司法人員，可以提起懲戒控訴，但不能控訴政府檢察官。在人民法院以上之一切司法人員，司法部之重要官吏，以及控訴機關的人員，若有損害地位尊嚴或侵害工人利益之行動時，須經過懲戒的審判，並可受斥責調任或停職兩年之處分。懲戒庭可以覆審自主共和國之主要法院，和人民法院以上之法院的判決，此項控訴可由檢察官提出之。

蘇俄政府於一九二二年集中司法機關時，通過檢察機關案（Procuracy Act），這就是現今檢察機關之根據。現在蘇俄本部之檢察機關，以副司法委員爲領袖，亦稱爲檢察長。共和國檢察長委任下級政府之檢察官，下級

檢察官均向之負責。檢察機關不特主持控訴事宜，並有權力以調查政府機關經濟團體公私組織和私人之行動是否違法；對於一切違法的決議，可向各該機關建議停止或廢棄該項立法；對於一切違法的人民，可以提起刑事懲戒或行政控訴。檢察機關亦監視刑罰之執行，注意人民不致非法被禁，並監視監獄之普通狀況，在民事案件上檢察機關擔任共和國之代表。

此外對於重要案件，尚設有審訊制度(Inquisition)，就各疆域法院附設首席審訊員一人(Senior Inquisitor)，並委任審訊員分駐各區。審訊員之職責在對於刑事法典所特別規定之罪犯，進行初步調查，以證明被告人有無罪惡。審訊員可以查考證人，召集專家舉行搜查；但審訊員之判決，尚須交由檢察官或法院裁決之。審訊員對於被告人員有釋放或囚禁以備審訊之權，但須擬成控告案，並將全案記錄呈報政府檢察官。

蘇聯最高法院

蘇聯憲法祇成立最高法院一所，隸附於蘇聯中央執行委員會。蘇聯最高法院有主席一人，副主席一人，法官三十名。一切任務由主席、全會、民事庭、刑事庭、軍事庭、分別辦理之。法官由蘇聯中央執行委員會主席團所推選，並享有特權：如不受搜查和逮捕，又在未得執委會主席團同意之前，不受任何法院之審判。蘇聯最高法院未曾成立主席團，所以最高法院主席於監督各庭的效用方面權力甚大，亦可以出席中央執行委員會和人民委員會之會議；又在最高法院所處理之案件，移歸中央執行委員會辦理時，擔任最高法院之代表。

最高法院全會由法官十八人合組之，內有蘇聯最高法院主席，副主席，三庭庭長，中央執行委員會所派法官四人，以及各共和國之最高法院主席。法院全會每兩月由主席召集一次，若有蘇聯檢察長或各共和國檢察長之要求，或有全會會員三人之建議，可以召集特別會議。全會以五分之三的會員出席爲法定人數，但其中必有共和國最高法院主席三人出席。在數種情形之下，法官七人可爲法定人數，但其中必有共和國最高法院主席二人出席。一切決議由多數表決，贊否票數若相等，則由蘇聯中央執行委員會主席團取決之。全會之主要效用，在注意蘇聯憲法和法律有適當之解釋和施行，因此對於各共和之最高法院，有時頒佈關於聯邦立法上之命令和解釋，全會對於各庭之判決，可作最後之覆審和解釋。

若有蘇聯中央執行委員會之要求，最高法院對於勞工國防委員會，蘇聯人民委員會和各共和國中央執行委員會所頒佈之命令是否合法一點，可以覆審，並可表示意見。若得蘇聯中央執委會主席團之同意，對於各共和國中央執委會所通過之法律和命令，認爲有疑義者，亦可以發表意見。蘇聯最高法院對於各共和國最高法院之判決，若有人以其違法，或侵害其他共和國之利益，而提起上訴，亦得舉行覆審，並可向蘇聯執委會主席團建議廢棄該類法律。最高法院對於聯邦高級機關和各共和國之最高法院有解釋法律之責任，聯邦檢察官若不提出反對，則該項解釋爲有效。

刑事庭由最高法院全會組織之，有主席一人，固定法官一人，此外尙有最高法院全會互選之臨時法官（任

期一年）三人。刑事庭於開庭審訊時期，有主席一人和法官二人出庭，法官二人中可有陪審官一人。陪審官由蘇聯中央執行委員會從二十九名法官中推選一人，在二十九名法官之中，內有十四名由各共和國中央執行委員會主席團所推選，其餘十五名則由蘇聯最高法院所提法官名單中推選之。對於蘇聯中央執委會委員所犯政治經濟法律上的罪過，以及與蘇聯和兩個以上共和國有關係之案件，刑事庭有初審之權。根據一九二九年最高法院案，刑事庭對於該庭和特別法庭所判決之罪犯，有釋放之權。除去民刑各庭正式開會以外，若有特別刑事案件涉及蘇聯中央執行委員會委員，或與共和國有關係之重要事件，最高法院可以舉行特別法庭，特別法庭由主席一人和最高法院內法官二人組織之。民事庭由主席一人法官三人組織之。軍事庭由蘇聯中央執委會主席所委法官六人組織之，在最高法院監視之下，進行其工作。此庭有初審和複審之權，對於涉及軍事機關重要人員之重大事件，若由蘇聯中央執委會主席團或最高法院所提出者，軍事庭有初審之權。在複審方面，此庭可以受理低級軍事法院之上訴，軍事庭之上訴部分，由主席一人法官二人組織之，其中一人必為相關共和國最高法院之法官。

蘇聯憲法規定由蘇聯中央執行委員會主席團委任檢察長和副檢察長各一人。檢察長之職責，在對於最高法院之判決，發表意見；並在最高法院內主持控訴事宜。檢察長對於最高法院之判決認為不適當，可以上訴於蘇聯中央執委會主席團。自一九二九年後，最高法院全會若不採納檢察長之意見，須說明其原由。此外檢察機關對於違背聯邦憲法和侵害各共和國之利益的立法，有覆審和廢棄之權。在每次最高法院開庭時，必須有檢察機關

代表一人出席。這個機關大抵指定助理檢察官一名，以監督國家政治行政之法律行動，另外指定助理檢察官二名，以監督最高法院之軍事庭，軍事控訴機關，和普通司法活動。

蘇聯之司法制度，與美國不同。蘇聯最高法院為聯邦政府之唯一司法機關，美國聯邦政府不獨設有聯邦最高法院，並就各種地方區域分設各級法院。或者曰：蘇聯最高法院既不為整個系統之最高階段，亦非共和國最高法院之上訴機關，究有何種存在理由？應之曰：蘇聯政府設有聯邦最高法院，其任務在解決共和國間之糾紛，供應共和國最高法院以顧問性質之法律上的解釋，調查對於聯邦高級官吏之控訴。此外若有蘇聯中央執委會之請求，可以發表意見，說明共和國政府之設施是否違背憲法。不過此類意見全屬顧問性質，執委會無接受之義務。

律師公團（The College of Advocates）

在蘇聯律師職務在司法上所據地位不甚重要，因司法程序比較簡單，在審判前刑事案件之準備頗為充分，法律意義比較正確，訴訟上又無作證規則及任何專門手續，加以財富不能影響法律之推行，故人民依賴律師之處較少。但聘請律師者究亦不乏其人，而這種職業的組織更覺饒有興趣。

在革命之前五年，蘇聯律師曾經過屢次時變，至一九二二年律師案通過後，始組為律師公團。根據此案，除被剝奪公權之人民外，一切曾在蘇維埃司法機關供職二年，其任職在調查員階級以上者；或曾在蘇維埃法律學院（Institute of Soviet Law）卒業者；或曾參加夜校，而考試及格者，均可加入律師公團。自一九二六年以後，律師

數目已受限制，凡可參加律師公團之男女律師，即可協助任何訴訟事宜，或被派而協助任何案件，被認為窮苦之涉訟人，不須納費；工人農民書記及手工匠各類人民，納費不多，並可分期繳納；經濟狀況較優之人民，則須按固定等級而納費，其多寡半以事務之繁簡，半以涉訟人之經濟狀況為轉移。不論訟費之多寡，均由公團所收領，各團員（律師）多有固定薪俸，據稱以能力大小及事務繁簡為標準。公團亦維持其職業上的紀律，實際則由團員大會所選主席團主持之，但可呈訴於疆域法院。任何律師如有違犯職責的行動，或因疏忽以致損及涉訟人者，可受停職或取消資格之處分，比較嚴重者尚可受刑事處分。此外尚可注意者，則為一般律師多無急求入黨之意念，究此非謂蘇聯律師缺乏共產主義之意見和同情心，其所以如此者，蓋以黨紀律之要求與律師職責之實現，有時不無矛盾之處；據稱律師公團中百分之八十五的團員均非黨員，或非無因，可斷言也。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1929.

M. I. Cole (ed.), Twelve Studies in Soviet Russia. 1933.

B. Eliachevitch, Traite de droit Civil et Commerciale des Soviets. 1930.

L. Von Koerber, Soviet Russia Fights Crime. 1934.

Krylenko, Die Kriminalpolitik der Sowjetmacht. 1932.

H. J. Laski, Law and Justice in Soviet Russia, 1934.

R. Mavrach, System des Russischen Strafrechts, 1928.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

E. Paschukanis, Allgemeine Rechtslehre und Marxismus. 1929.

J. Zetlich. Soviet Administration of Criminal Law. 1929.

第四章　共和國政府

蘇聯政府係由七個共和國（一九三五年以前）組織而成，即蘇俄、烏克蘭、白俄羅斯、外高加索、突厥、月即別、韃得遜克諸共和國是也。以下分段敍述之。

I 蘇俄（R. S. F. S. R.）

七個共和國之中，其最大者則爲蘇俄，人口已逾一萬萬，疆土則自太平洋而伸至芬蘭海峽。蘇俄雖稱聯邦，實際則爲單一共和國，設有各級蘇維埃，最高級管理以下各級，最低級則受以上各級之管理和監督，這就是蘇聯人民所稱民治的集中主義，實爲蘇維埃共產主義之特點。

蘇俄之最高權力寄托於全俄蘇維埃代表大會（All-Russian Congress of Soviets）。在大會閉會期間，一切權力由全俄中央執行委員會（All-Russian Central Executive Committee）代行之。代表大會由各市和各疆域所推代表組織之，各市有選民二萬五千名，可推代表一人，各疆域有居民十二萬五千名，可推代表一人。由此可知：在蘇俄城市和鄉村之代表比率大相懸殊，但過激派領袖未嘗以之爲不公平。因爲蘇俄政府是無產階級獨裁，工人爲統治階級，欲維持工人的統治，在代表方面必須予工人以優越地位。

蘇俄爲聯邦中七個共和國之一，一切未曾付託於蘇聯之立法和行政問題，全俄蘇維埃代表大會皆可討論之。至於蘇俄憲法的修正和變更爲代表大會之獨有權；又隸屬於蘇俄的自主共和國之憲法上的修正和變更，須得全俄蘇維埃代表大會之批准，亦爲其獨有權代表大會亦推選全俄中央執行委員會的委員。代表大會既係每數年召集一次，故僅爲批准機關，眞正立法事宜則由其他機關主持之。根據憲法，中央執行委員會可以建議召集特別會議，其他蘇維埃或蘇維埃代表大會若能代表共和國內三分之一的人民，亦可要求召集特別大會。全俄蘇維埃代表大會之開會時期，可由蘇聯蘇維埃代表大會和蘇聯中央執委會變更之，蘇聯中央執委會主席團可以停止其會議。

在代表大會閉會期間，全俄中央執行委員會爲蘇俄最高立法和執行機關，除特別保留於代表大會之事務外，執委會可以行使立法機關之全部效用。一切影響政治經濟之法典和命令，以及一切變更共和國機關之規程，均須得全俄中央執委會之批准。此外與自主共和國有關係之多種命令，亦須由中央執委會批准之。中央執委會舉行定期會議和特別會議，若有六個自主共和國中央執行委員會，或六個疆域執委會之要求，人民委員會可以建議於中央執委會主席團，召集特別會議；若有三分之一的委員要求，中央執行委員會亦可自行召集。以理論言，中央執行委員會之一切行動，對於全俄蘇維埃代表大會負責，該會對於中央執委會所通過之一切命令，可以變更之，廢棄之。蘇聯中央執行委員會對於蘇俄中央執委會及其主席團之決議，有變更之權。

中央執行委員會推選主席團，設主席一人，主席團於全俄中央執行委員會閉會期間，在俄羅斯本部行使執委會一切權力，但無最後決議權。主席團除實行各種權力外，並可以宣佈大赦，賞賜勳章，變更疆域機關之規程，但於一切活動均對中央執行委員會負責。人民或團體對於主席團之決議認爲不滿，可以上訴於蘇俄中央執行委員會和蘇聯中央執行委員會。此類機關可以變更其決議。中央執行委員享受固定的特權，例如可以出席一切蘇維埃機關的會議；可以查考一切無祕密性質的記錄；不得中央執委會之特別許可，不受法院之審判；不得中央執委會主席之許可，不受搜查逮捕和拘留。

全俄中央執委會推選人民委員會，以主持普通行政；不過人民委員會不特爲行政機關，且爲立法機關。除有頒佈法令和規程之權力外，人民委員會亦參加中央執行委員會及其主席團之立法活動。人民委員會主席由中央執行委員會撤委之，各個委員則由中央執委會主席團撤委之。至一九二五年，爲調協蘇俄憲法和蘇聯憲法起見，蘇俄所設各部，計分爲三類：非會同的，會同的和蘇聯的。第三類已詳前章，第一第二兩類則列舉於後。

非會同的部則有以下數種：（一）社會福利，（二）衛生，（三）司法，（四）教育，（五）都市經濟。凡此皆爲純粹共和國機關，亦祇向蘇俄共和國負責。都市經濟部頗有敍述之必要，其職責在發展都市房舍和都市經濟，成立一種合乎社會主義精神的社會制度，期能符合都市人口增加和工業化的進展方面之狀態。詳細言之，此部有下列各種職責：（1）準備發展都市的計劃；（2）調查已定的計劃；（3）編訂規則和規程；（4）管理一切執行都市和建築計

劃的機關；（5）關於改進都市中心之衛生事宜，與衛生部協作；（6）與中央市政銀行共同擬訂財政計劃，發行公債，以維持公營事業，並管理之；（7）對於市行政之專門工作如飲水供給、陰溝、電火、煤汽、交通、街道的建築、公園、公共浴堂、和洗衣舖、市土地和森林之類，頒發指導書；（8）視察校舍、辦公署、俱樂部、和娛樂場所之類；（9）審查市政和房舍計劃上之公款，規定租用都市事業和房屋之價目表；（10）管理房舍合作社之活動，並幫同計劃非營業的房舍；（11）於建築房舍方面規定防火的標準，並鼓勵發展消防的組織；（12）組織訓練市政人員之機關，並支配高級學校卒業的專門人員之職位。

至一九三〇年十二月，共和國之內政部被廢除，其職責分配於下列各種機關：市政經濟部，全俄中央執行委員會，宗教委員會（Ecclesiastical Commissions）行政委員會（Administrative Commissions），勞工部之類。至於各項註冊事宜如婚嫁、離婚、外人入籍、護照的頒發、私人團體的活動、以及喪失公權的人民之記錄，由全俄中央執委會主席團主持之；宗教委員會主持一切宗教事宜；疆域的劃分和人口的統計，由各部行政司辦理之；司法部主持工刑政策（penal labour policies），並執行該類立法；彼曾受法律處分，而須服強迫工役者，其放逐地點之指定和管理，亦由司法部擔任之；此外對於被釋囚犯之救濟，以及消弭罪惡之方法上的研究，亦由此部主持之。勞工部及其低級機關主持工人事宜，並執行強迫勞工法之規程。

在內政部監督下之警察，則組爲警政和刑事視察（Chief Administration of Militsia & Criminal

Investigation)，直受人民委員會之指揮。

此外(六)農業，(七)內國貿易，(八)財政，(九)輕工業，均為會同的部。會同的部有兩重地位，因為他們不僅是蘇俄共和國的機關，向全俄中央執行委員會和全俄人民委員會負責，並須奉行聯邦中性質相同的部之命令。又(十)共和國設計委員會主席亦有人民委員之地位，可以出席人民委員會。

以上所述各部，所主行政事務至繁，除去軍事及外交人員，則蘇俄文官人員之數量且超過蘇聯。蘇俄人民委員會在其所轄境內，方努力發展其教育和衛生事宜，並主持莫斯科，列甯格那底和羅斯托夫各市之零售商務。

II 烏克蘭共和國

次於蘇俄之共和國，則為烏克蘭，人口約計三千萬，其語言文字亦與蘇俄不同。烏克蘭之文化中心，原在基埃夫(Kiev)，前此本屬自主，後受俄皇之統治，一九一七年十二月二十七日，始宣佈為獨立共和國。至一九二〇年，烏克蘭與蘇俄訂立軍事和經濟同盟，二年後始組為聯邦。

烏克蘭共和國之最高機關，為全烏蘇維埃代表大會，每數年開會一次，每次約計一週，大抵在蘇聯蘇維埃代表大會開會之前。全烏蘇維埃代表大會之代表及候補代表約計千名，由六個疆域，摩爾德維阿(Moldavia)自主共和國，及多內茲(Donetz)各道區之蘇維埃代表大會推選之。全烏蘇維埃代表大會於開會時期，諦聽各項報告，通過諭令和行政決議，委任大會主席及助理各一人，推選中央執行委員會及人民委員會。

中央執行委員會委員約計四百名，每三月開會一次，每次約計十日，在蘇聯中央執行委員會開會之前，大抵開會一次，計議該會應行討論之事務。在全烏蘇維埃代表大會不開會時期，一切權力亦由其中央執行委員會代行。

烏克蘭人民委員會有主席一人，副主席數人，秘書一人，又有財務、內政、農業、內國貿易、司法、輕工業、教育、衞生、社會福利各人民委員；另有共和國設計委員會，直屬於聯邦設計委員會。

主持工業之人民委員，事務至爲繁重，因最近數年內烏克蘭工業上的發展甚速，其大部分工作雖由蘇聯重工業和食糧兩委員分別主持，烏克蘭政府則曾保留一部分事業，並努力發展之。例如烏克蘭政府設有鍊鋼廠及機器製造廠，其進行程序雖須嚴格遵守聯邦政府之普通計劃，究仍爲共和國自辦之事業。此外烏克蘭政府就卡爾科夫(Kharkov)，基埃夫(Kiev)等市設立零售商店，售賣各種家庭用品。

在全烏蘇維埃之下，則有疆域，道區，城市，鄉村各級蘇維埃，與第五章所敍述者，大致相同，但亦有其特點。例如烏克蘭鄉村通常甚大，人口亦極衆多，在五千及一萬之中者甚多，因此鄉村有時須再分爲區，分別推選出席鄉村蘇維埃之代表。又在多內茲流域之工業道區中，選民甚衆，地方政府之效用極形重要，此類道區因賦有疆域之地位，直接推選代表，出席全烏蘇維埃代表大會。

在烏克蘭智識階級富有堅強的國家情感，努力發展烏克蘭文化，其精神雖爲共產主義，其外形則爲國家主

義。蘇聯政府尊重其種族觀念，誠為善智之政策。烏克蘭遷都於卡爾科夫已數十年，於一九三四年竟復其舊都基挨夫，亦係尊重此項種族觀念之意。總之，不論文化上產生何種觀念，工業發展則全係受蘇聯影響之所致。並且烏克蘭共產黨直接受莫斯哥總部之指揮，故雖有旅外反蘇份子之接洽宣傳，終不能阻止其統一之趨勢。

III 白俄羅斯共和國與IV 外高加索聯邦共和國

白俄羅斯共和國面積一二六、七九〇平方秆，人口約計五百萬，其中五分之四操白俄羅斯語，猶太人竟達百分之十，首都設於明斯克(Minsk)。白俄羅斯之憲法，形式上幾與蘇俄相同，其政府活動亦多與蘇俄政府相調協者。

外高加索聯邦共和國由下列三個共和國組織而成：(一)阿最拜疆(Azerbaijan)共和國於一九二〇年四月組成，其首都為巴庫(Baku)；阿密尼阿(Armenia)蘇維埃共和國於同年十二月成立，首都設於埃利凡(Erivan)；佐基阿(Georgia)蘇維埃共和國原由過激黨軍隊於一九二一年所建立。至一九二二年三月十九日，這三個共和國所受共產黨之影響至為強烈，相約合組為聯邦，協同成立共同的蘇維埃代邦大會，所推中央執行委員會委員多至四百八十五名，並有共同的人民委員會。各共和國另有共和國政府主持地方事宜，維持其文化自主，在學校法院及公共機關中應用各該地之語言文字。聯邦人口超過六百萬，疆土面積一八五、七七六方秆，全境多山。

吾人對於白俄羅斯及外高加索兩共和國政府，不須詳細敍述之，二者均組有蘇維埃代表大會及中央執行委員會委員動有數百名之多；又有人民委員會主持地方事宜。二者皆有賴於聯邦政府，以發展其工業，皆依據蘇聯之普通計劃，以推進其農業；並同受統一的共產黨之影響而發生共同情感，共同擁護聯邦政府。

（V）月即別（VI）突厥（VII）撻得遂克共和國

此外尚有三個共和國：月即別之首都爲薩馬康德（Samakand），突厥之首都爲阿斯卡巴德（Askhabad）撻得遂克之首都爲斯丹林巴德（Stalinbad），三者皆與波斯及阿富汗相接壤。突厥原爲蘇俄之一部，以後始取得共和國之獨立地位。月即別和突厥於一九二五年五月始推選代表，參加蘇聯蘇維埃代表大會；撻得遂克於一九二九年十月始行加入。

以面積言，這三個共和國之總和約計一百萬平方粁，人口七百萬強，多係回族人民。蘇聯領袖恐其加入波斯或阿富汗，故百般設法以維持其對於聯邦政府之忠心。現聯邦政府與此類邊疆共和國兩間之交通，至稱便利，邊區上之農工商各業，均曾大行發展。蘇聯維繫邊疆之政策，已有顯著之效果。

這三個共和國之組織，大致相同，與其他共和國亦復類似。均組有蘇維埃代表大會，大會推選中央執行委員會；又設有人民委員會，委員分別主持農業、內政、內國貿易、財政、輕工業、市經濟、教育、衛生、司法、社會福利等項事宜。各共和國又設有設計委員會，設計委員亦可出席人民委員會。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1928.

V. M. Dean, "The Political Structure of the Soviet State." in New Gov'ts of Europe. 1934.

I. Lee. Presentday Russia. 1928.

I. Lyon, La Russie Soviétique. 1927.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

W. B. Munro, The Governments of Europe. 1931.

F. A. Ogg, European Governments and Politics. 1934.

L. De Quirielle, Le Gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques. 1932.

The Soviet Union Year Book.

U. S. S. R. Handbook. 1936.

S. and B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第五章　地方各級政府

第一節　疆域和道區

過激派於取得政權時，俄國地方政府有下列各級：省(Guberniya)，州(Uyezd)，鄉區(Volost)，和村(Selo)。此派思欲根據經濟的需要以改組全國之政治分區。至一九一九年，全俄中央執委會委任一個委員會，擬訂行政和經濟改組上之基本計劃，一九二三年至一九二九年之改組工作即以之為根據者也。根據這個計劃，各個行政區域在經濟和地理上，應為一個完整的單位，而與四周之分區不同。在這種區域內，根據同樣的原則，成立圈區(Okrug)，略小於省；復成立道區(Raion)，略小於州。不過當時改組的計劃未能普遍施行，首先採行者僅有下列五個區域：(一)烏拉爾(Ural)區域，(二)西比利亞區域(三)遠東區域，(四)列寧格那底(Leningrad)區域，(五)北高加索區域。其他區域則保留舊有分區，所以當時之地方分區，至為複雜。

新制度
- (1)疆域(Oblast or krai)——Territority
- (2)圈區(Okrug)——Circuit
- (3)道區(Raion)——Economic District
- (4)鄉村(Selo)——Village

原有制度——
(1)省(Guberniya)——Province
(2)州(Uezd)——County
(3)鄉區(Volost)——Rural District
(4)鄉村(Selo)——Village.

至一九三〇年，第十六屆黨代表大會議決實施新地方政府系統，共和國以下設疆域，圍區，和道區三級。後復議決廢棄圍區，而採取共和國，疆域，和道區三級，凡未成立疆域之共和國，則僅有共和國和道區二級。

疆域

在鄉市區域之上，代替前代省區之區域，在蘇俄及烏克蘭，則有圍區或疆域政府。至於疆域蘇維埃所統治之區域，其代表之數額，及其效用之性質和範圍，各地不同，大抵尚在整理程序中。各疆域之人口大小不一，小者約計百萬，大者多至千萬。在蘇俄，疆域人口平均四百萬；以在蘇聯全境被列為疆域之自主共和國言，其人口約計一百五十萬，其平均面積尚不及六五〇、〇〇〇平方杆；至於其他十四個疆域之平均人口，則超過五百萬，雖其面積約等於自主共和國。在烏克蘭，疆域之人口大抵甚少，但在多內茲工業區域內之道區，其人口甚密，其行政工作甚繁重，政府認之為具有疆域之地位；至其他部分之道區，則推派代表出席疆域蘇維埃代表大會，每居民一萬五千名可推代表一名。在其他較小的五個共和國內，迄未成立疆域，道區蘇維埃直受共和國政府之統治。

蘇俄計有二十六個疆域，其中所有十二個自主共和國，在法律地位上與其他疆域大致相等，唯一區別在稱

其高級行政人員爲人民委員，稱其行政委員會爲人民委員會。莫斯哥、列寧格州底、伊發諾佛(Ivanovo)工業區，北區(The Northern Territory)，西區(The Western Territory)，中部黑地區(The Central Black Earth Area)，哥爾基區(The Gorky Territory)，烏拉爾區(The Ural Territory)，北高加索區(North Caucasus)，佛爾加中區(Middle Volga)，佛爾加下區(Lower Volga)，西比利亞東區(East Siberia)，西比利亞西區(West Siberia)，遠東區(The Far Eastern Territory)，均爲疆域。其與疆域有同等地位者，則有下列十二個自主共和國：即克利密阿(The Crimea)，韃靼(The Tartars)，佛爾加德人(The Volga Germans)，卡薩克(Kazak)，雅庫特(Yakut)，基爾歧斯(Kirghiz)，楚瓦西(Chuvash)，卡累利阿(Karelia)，柏雅特(Buryat)，巴什基(Bashkir)，卡拉卡拍克(Karakalpak)，達格斯坦(Daghestan)是也。在各自主共和國內，通常設有蘇維埃代表大會，大會所推選之執行機關，或稱爲執行委員會，或稱爲人民委員會，主持地方行政。

自省被廢除以後，屬於省的多種事業和機關，授予於疆域政府執行之。疆域政府不特主持純粹疆域事業，並管理有國家性質的事業。疆域政府協助組織新事業，執行生產合理化和減低生產價值上之政策；對於各種設計和清帳，發表意見，並支配國營商業上之盈利。在農業方面，疆域機關設法整治農業的進展和共營農業，並指揮屬下一切農業機關。此外疆域政府尚有受委托的重要效用：如交通，國家信用，文化建設，公安，市政，經濟，和他種國家活動。

疆域內最高政府機關就是疆域蘇維埃代表大會，大會議決疆域內一切事務，討論並通過執行委員會的工作報告，並推選執行委員會和派赴高級蘇維埃代表大會的代表。大會可以管理境內一切公共機關，即對於境內聯邦政府之機關，亦有監視及提出報告之權；可以否決境內城市道區鄉村各級蘇維埃之任何決議和規程，管理境內一切選舉，並可建議共和國政府通過涉及疆域之法律和規程。

根據一九三〇年全俄中央執行委員會之訓令，疆域蘇維埃代表大會由道區蘇維埃及城市蘇維埃，工廠和市外共營農場所推代表組織之。前者每居民一萬二千五百可推代表一人，後者每選民二千五百可推代表一人。自主共和國和自主區域推選代表，出席疆域蘇維埃代表大會，在城區每二千選民推選代表一人，在鄉區每一萬居民推選代表一人。大會每年舉行一次，開會時推選主席一人，又助理一人，二者均須成日辦公；又推選執行委員會委員約計百名，委員除可領取免票及少數津貼外，無固定薪俸。在自主共和國內，大會推選人民委員，管理各部行政。在疆域和自主共和國內，蘇聯政府均派遣官吏，參加其執行機關。

在疆域蘇維埃代表大會閉會期間，疆域最高機關爲代表大會所推選之執行委員會。除特別保留於代表大會之事務：如通過執委會的選舉，批准執委會的報告，以及推選出席高級代表大會的代表選舉之類外，執行委員會可以行使代表大會之一切權力。以地方租稅和疆域預算言，所屬共和國及蘇聯預算若涉及該區，則疆域執委會可以參加討論。疆域執委會之一切活動，對於疆域蘇維埃代表大會及所在共和國中央執行委員會和執委會

主席團負其責任，並隸屬之。

為便於行政起見，疆域執委會分為下列各組：（一）人民經濟，（二）農業，（三）商務，（四）財政，（五）市政，（六）勞工，（七）民衆教育，（八）公共衛生，（九）社會福利，（十）工農考核，（十一）行政，（十二）軍事，（十三）政治，（十四）檔案。逐日行政通常由執委會所推主席團主持之，主席團分為下列四部：（一）文書，（二）組織，（三）設計，（四）執行(Commission of Execution)。

疆域內之司法行政由疆域法院和司法部主持之，聯邦政府之交通部，郵電部，以及主持少數民族的機關，均派有代表，駐在各個疆域，以調協聯邦和各疆域間之工作。

道區

道區為一種新區域，其劃分也大抵根據地方經濟狀況，或包含鄰近數村莊，甚或包括小城市或城郊殖民區。道區之面積和人口隨地不同，更可因高級機關之命令而隨時互異。各村莊殖民區，及小城市推選代表，組織道區蘇維埃代表大會，集會於道區之重要中心。

道區中之最高機關，為道區蘇維埃代表大會，由本區內各蘇維埃所推代表組織之。在蘇俄和烏克蘭之鄉村蘇維埃中，每居民三百推選代表一人；在市中心區域和工廠中，則每選民六十名可推代表一人。在其他共和國中，推選的比率各自不同，但城市人民大抵享有特權。在道區蘇維埃代表大會內，非黨員的代表甚衆，但重要位置多

由黨員擔任之。

道區蘇維埃之職權，其由一九三一年一月一日蘇俄政府所規定者，與鄉村蘇維埃之職權大致相同。（見威朴第一卷後幅第四附錄）大如蘇聯行政和政策上之重大事實，道區蘇維埃可被邀而參加討論，且有須於本區內執行者；小如境內之行政瑣細，亦須負責主持。不過，道區蘇維埃雖有這些法律所規定之權職，未能一一加以討論，遑云全部執行。究此須知：蘇聯道區蘇維埃可以執行一切與地方有關係之事件，高級機關且鼓勵其執行；但地方政府迄無任何合法權利，可以違反高級行政機關之意志。例如道區政府之任何決議和行動，隨時可被高級機關所否決，所廢棄；若繼續違反普通政策，可被整個解散，重行選舉。爲使高級監督行有實效起見，一切低級機關所頒強制性的命令，須隨時呈報高級機關。

道區蘇維埃與境內村莊和殖民區之關係，全係監督和管理的性質。例如道區蘇維埃代表大會委派地方選舉委員會主席，以監督鄉村蘇維埃之選舉；編定被剝奪選權之名單；並委派各選舉會議之主席。

在道區蘇維埃代表大會閉會期間，由大會所推選之執行委員會，行使一切權力。執委會委員至多四十五人，法律規定推選後補委員人數，約及大會三分之一。至於行政事宜則由主席團主持之，主席團委員九人，候補委員四人。代表大會每數月始能開會一次，平時則由執委會代行其職權。但下列各項，則爲代表大會之獨有權：（一）同意高級機關關於經濟社會和文化事業方面之計劃，（二）同意道區預算和低級地方預算，（三）同意執行

地方計劃上之報告，（四）考核道區執委會之工作報告，（五）推選道區執委會，（六）推選出席高級蘇維埃代表大會之道區代表。雖有上述法律規定除財務事宜以及推選執委會代表和出席高級代表大會等類事件外，上列事件大多由執委會代行之。

法律規定各個道區執委會應分設下列各組（section）：（一）管理執行，（二）工業勞工和供給，（三）農業，（四）財政預算，（五）公共教育，（六）衞生。這幾部分的人員，大抵爲工人，而不是代表大會的代表，這種組織底目的，在引起羣衆可以參加道區行政。道區行政之專門人員，集中於執委會之各部：（一）普通，（二）農業，（三）設計和統計，（四）道區工農考核，（五）警察和刑事考查。此外法律規定下列各項行政，應由有訓練的官吏主持之：（一）地方經濟和築路，（二）供應，（三）公共教育，（四）衞生，（五）勞工，（六）社會治安，（七）軍事，（八）體育。最近有人建議：各道區應當組織一部，主持改進勞工，提倡工農女工之福利。

道區內主持普通計劃之組，隸屬於高級設計委員會，國家設計大抵根據三千個道區設計。各道區對於境內一切事業，須根據普通經濟政策，而擬定其初步計劃。這個計劃首須提交地方生產或文化機關，各各討論其所分配之數額，如不贊成，可另提一種相反計劃；然後將全部計劃呈送高級機關，審定後公佈之。

在道區內，最有注意價值之行政部分，則爲財政，道區蘇維埃代表大會每年必須擬定其下年度收支預算，提請疆域執行委員會批准，並列入疆域預算內；然後依次列入自主共和國或共和國預算內，最後列入蘇聯預算內。

在原則及形式上，各級蘇維埃（自鄉村以至共和國）似無財政自主權，實際地方財政亦有相當的自主。例如低級蘇維埃所擬定各該區之支出數量，雖嚴受高級機關之束縛，但高級機關如欲增加其數量，則祇能出之以勸誘方式。並且低級機關如果自願擔任較大支出之負擔，通常可得高級機關之許可，就境內所徵租稅，徵收一種附加稅。

道區行政機關工作至感困難，其最大障礙在缺乏有訓練的工人。根據最近一種調查，隸屬道區執委會之秘書和專門顧問大部均爲在一九二六年至一九三一年入黨之青年，其中三分之一，對於行政工作缺乏實際經驗。在鄉村蘇維埃中，情形尤爲惡劣，高級機關至爲憂慮，主張積極訓練人員。此外道區行政事務亦極混亂，有時在兩三個月中竟有十個以上視察員調查鄉村蘇維埃，結果不特不能改進行政，並使行政陷於紊亂狀態。

在過渡政府成立之初期，低級機關之法令權，頗不一致。至一九三一年，法律規定：法令權屬之執行委員會和執委會主席團，城市蘇維埃及其主席團亦有法令權。執委會之廳局和其他地方機關，不得行使此項權力，此類機關若有行使此項權力之必要，可以呈請執行委員會和城市蘇維埃頒佈之，法令權不能代表行使之。道區執委會可以頒佈關於維持秩序保護公共財產上之法令，可以頒發關於市集和商務地點上之強迫的命令。在政府機關所在地以外之城市蘇維埃，人口若在五千以上，與道區執行委員會享受同等權利。政府機關所在地以及其他城市區域，人口在五千以上者，與道區執委會所可行使之法令權相等。至於少數最重要的城市，其法令權且與上級

執委會相同。

強迫命令之頒佈，其有效時期爲二年，二年後若不由適當機關重行通過，並重行頒佈，則自然無效。根據刑法規程，各個強迫法令大抵附載有違犯時，所應受之罰金和刑罰。

法律規定頒佈強迫命令之程序，各種命令由蘇維埃或執行委員會討論之，在特殊狀況之下，亦可免除這種程序。強迫的法令須由執委會或城市蘇維埃之主席簽字，且必正式宣佈，說明在何處及何時執行。法令大抵在執行兩星期之前，即須宣佈，在緊急危難時期，自屬例外。強迫命令若不違犯已經執行之規程，不須高級機關之同意，即有法律效用。表面上低級機關亦有相當獨立，實際則受高級機關之重重管理，因爲法律規定：各個強迫的命令必須呈報高級機關，疆域執行委員會所頒佈之強迫命令，均須呈報蘇俄中央機關。

最後吾人尚須注意兩點：（一）多內玆工業區域內之道區，其人口衆多，工業繁盛，故被認爲具有疆域之地位。（二）在蘇聯人口在十萬以上之大都市，或由高級執行委員會所特別許可者，均可分爲道區，分別組織道區蘇維埃。此點詳本章第三節，玆不多贅。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1928.

Chase, Dunn and Tugwell, Soviet Russia in the Second Decade. 1929.

G. M. Harris, Local Government in Many Lands. 1933.

I. Lyon, La Russie Soviétique. 1927.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

The Soviet Union Year Book.

Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft. June, 1932. Sonderheft. Ud. S. S. R.

U S S R Handbook. 1936.

S. & B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第二節　鄉村政府

俄國農民於革命之前，所受痛苦至深，因爲缺乏土地，而賦稅亦過重，並因高壓政府未能注意救濟之法。一般農民之教育程度甚低，再加以宗教束縛，結果百分之八十五的蘇聯農民，均不識字。少數青年智識階級，憤政治和社會之腐敗，迭向人民宣傳自由意念和土地問題，間亦引起農民之暴動。政府則厲行壓迫，時時演成流血之慘劇。迨一九一七年革命興起，農民起而驅逐地主，或施以暗殺手段，而共同分配其田產。當時富農亦參加此種活動，且大抵爲鄉村中之重要分子。

逮臨時政府成立，鄉村政府未經有何種變更。後過激派取得政權，遂廢除舊有制度，而成立鄉村蘇維埃，其組織與高級政府大致相同。新政府不能容許富農居領袖地位，因而組織貧農委員會，內有退伍軍士和失業工人。這種組織原爲臨時性質，其目的在奪取富農之餘剩的糧食和農具，以救濟貧農，後竟把持權力，支配鄉村政府，以致引起多種困難。至一九一八年，全俄中央執行委員會下令推選鄉村蘇維埃，選舉事宜由貧農所組委員會主持之，結果鄉村蘇維埃中大抵爲貧農和中農之代表，蘇維埃變爲鄉村中主要行政機關。但蘇維埃代表大抵缺乏自治經驗，不能進行有秩序的行政。

直至一九二四年，全俄中央執行委員會再下令成立鄉村蘇維埃，規定代表自三人以至五十人，另設主席一人，主持蘇維埃閉會期間之一切任務，並實施蘇維埃之決議和高級政府之命令。主席須將一切行動，報告於下屆蘇維埃會議。各個鄉村蘇維埃大抵有祕書一人，在主席監督之下，主持鄉村行政。此外鄉村區域尚可舉行村民大會，討論鄉村事務，以及關於共和國疆域和道區之事務。

村民大會與土地聯合會(Land Association)不同，根據土地法，土地聯合會之活動以農業為限，如未曾開闢的土地之分配，以及規定共營事業(Communal Services)用途上之規則之類。一九二七年命令規定：一切在十八歲以上之農民，均可參加土地聯合會大會，其能出席村民大會者，則以有選舉權之人民為限，但以實際情形言之，二者之間，亦殊無眞正區別可言。村民大會由鄉村蘇維埃召集之，冬季至少每兩月開會一次，夏季至少每三月召集一次。鄉區大者可以分區舉行，如有涉及多數鄉村之問題，則可舉行聯會。村民大會可由五分一之合格公民，或鄉村蘇維埃審計委員會召集之，以百分二十五之選民出席為法定人數。

村民大會可以隨時召集，開會時推選委員三人，組織主席團，並推祕書一人，司理各項文書事宜。大會可以討論選民所提一切問題。村中居民如在三百名以上，尚有推選代表，組織鄉村蘇維埃之重責。鄉村蘇維埃的推選，由獨立的選舉委員會主持之。各選舉委員會主席由道區主席團委任之，主席則由鄉村蘇維埃所提委員十八協助之。選舉委員會席決定舉行選舉之日期；委任各次會議之主席；修訂被剝公權之人名單，並就村內公佈之；注意於

五日前將選舉日期通告各個選民，因須有百分之四十選民出席，始足法定人數。選舉會議主席宣佈選區內選民之總數，及當時出席之人數，藉此證明其是否足夠法定人數。又該項會議應當推選之人數，法律規定以居民百名推選代表一人爲標準，但至少須有代表三人，而五十名爲最高額之規定。在一九三一年和一九三四年選舉訓令上均未列入。同時又須推選三分之一爲候補代表，以備於代表缺席時期，即可代替出席。大會又須推選審計委員會，主持審計事宜。

選舉開始時期，首先提名男女代表。區中如有共產黨細胞之組織，該黨人員大抵提出一種候選人名單。所提候選人不以黨員爲限，所提數目通常較多於應推選之人數；然後經過挑選程序，逐漸減至應推選之人數；最後全數同時表決，照例採取舉手方式，通常一致通過。由主席（選舉會）宣佈其當選。在蘇聯一切選舉團體和委任機關，對於所選或所委人員可以隨時罷免，但選舉團體於罷免所選人員時，須有法定人數出席，並須經多數通過，始有效力。

究此須知村民之召集，不僅在推選鄉村蘇維埃，召集之次數頗繁，每年可達七八次之多。大會通常由鄉村蘇維埃所派代表召集之，頗多在夜晚舉行者。據稱每次出席人數甚多，婦女出席亦甚踴躍。開會時鄉村蘇維埃大抵提出各種事務，交由大會討論。大會可以自行討論一切公共事務，據稱每次到會人員希望發言者甚衆，有時且須延會。表決以口述，並以多數爲通過。大會對於鄉村蘇維埃，可以通過訓令式的決議；對於任何高級機關，可以通過

建議式的決議，此類決議不論執行與否，均須報告道區蘇維埃以及其他相關的機關。

人民對於大會決議表示不滿，可向鄉村蘇維埃提出反對意見。鄉村蘇維埃若以大會之決議違背法律，或違反公共福利，可以陳訴於高級執行委員會。

自一九二四年以後，中央政府頒佈對於鄉村蘇維埃之補充立法，但以之爲未能解決由共營農業所發生之新問題。復於一九三〇年頒佈關於鄉村蘇維埃上之新命令，鄭重伸述鄉村蘇維埃之根本責任，在提出共營農業之生產的計劃，並忠實實現之；又須消滅富農階級，組織農工貧農中農的活動，以推進社會主義的建設。因爲在當時七萬五千鄉村蘇維埃中，僅有二萬五千細胞，共產領袖自認在鄉村中共產勢力仍然薄弱，因此蘇聯中央執委會主席團再頒新令，指令各共和國應根據上述原則，以組織鄉村蘇維埃。

根據蘇聯命令，一切鄉村須成立鄉村蘇維埃；小區域可以合組鄉村蘇維埃，但以不侵害其經濟的政治的和文化的生活爲原則。在蘇俄本部，每居民百名可推代表一人，自主共和國和疆域執行委員會可以變更此種比率，但須報告全俄中央執行委員會。在蘇俄鄉村蘇維埃至少須有代表三人，但以五十名爲最高額之限制，業經取消，代表之任期一年。新令規定鄉村蘇維埃代表不得選民之信任，隨時可被罷免，再舉行特別選舉，以推選新代表。蘇維埃互選主席一人，又祕書一人，共同主持例行公務，大鄉區內可以推選主席團。在蘇俄本部，鄉村蘇維埃代表人數不及十五人者，不得推選主席團。在推選蘇維埃代表時期，同時推選審計委員會，以監督鄉村內財政經濟各種

活動。這個委員會時與選民接觸，必要時得向選民報告鄉村蘇維埃工作上之弱點。

根據新令，地方蘇維埃在各該管區域內管理執行蘇維埃政府的法律和命令之人民和官吏，消滅一切干涉中央政府政策上之行動，制止一切侵犯無產階級政策之行爲，尤須注意消滅富農分子。鄉村蘇維埃有頒佈強迫法令之權，違犯者可受懲處和罰金。此外鄉村蘇維埃可以成立鄉村法院，主持與財產和勞資衝突有關係之事務，以及微小刑事案件之類。又鄉村蘇維埃對於人民軍事化方面的活動，尤須協助。

新令伸述鄉村蘇維埃應設法組織公營農場和他種合作事業，並負責增加農田之收穫，藉以推進社會主義的農業建設。鄉村蘇維埃對於參加共營農場之機關和事業，可以要求其提出報告，可以考查其計劃，並責成其改進。對於未曾完全實現共營化的地帶，蘇維埃應當組織合作會社，推進農事上必要的改進，增加耕墾田畝，藉以提高貧農和中農之經濟地位，以抗拒富農之剝削。蘇維埃監督並指揮農業會社之工作和其地產，並有廢除變更和批准其決議之權力。在完全共營化之地帶中，土地會社均經解散，其職責交由鄉村蘇維埃主持之。蘇維埃負責實施勞工法，對於違犯者加以處分。蘇維埃對於各種文化機關如圖書館、共營農民俱樂部、學校、普通俱樂部、公餐廳、醫院、以及其他衛生機關之類，有指揮其工作之權，並可以組織鄉村內之公共事業：如飲水道路交通之類。可以改進工人之生活狀況，提高社會教育程度，並根據社會主義之原則，以改造文化生活。鄉村蘇維埃又管理對於農村治安上法律之執行，並實施法律所授予於紅軍和紅黨及其家屬之特權。

一九二四年命令設立鄉村執行人（Village executive）一職，以保護公共財產，維持公共治安。至一九三二年，全俄中央執行委員會通過法律，以改組鄉村執行人的職位。根據這種法律，執行人隸屬於鄉村蘇維埃，並向之負責。在完全共營化區域內，每七十五家委任執行人一名；在一部分共營化區域內，每五十家委任執行人一名。鄉村內有選舉權的公民，男子自十八以至五十，婦女自十八以至四十五，均可被委為執行人。但曾受法院褫奪公權，和準備受法庭審訊之人民，均不能擔任執行人的職務。執行人由鄉村蘇維埃委任人員輪流擔任之，任期二三月不等。在共營農場內擔任重要職務之人民，可以免除此種職務，但因失去公權而不擔任此項職務者，則須繳納特別稅以代之。

鄉村執行人主持下列各項事務：選舉運動；將政府的決議案報告民衆；維持秩序；維持鄉村衛生和道路；監督消防規程之執行；保護公共財產；注意強迫法令之遵守；將一切犯法行為報告蘇維埃和警察；拘留一切犯人；將非法製造飲料的場所和非法售賣飲料的人民報告政府；執行鄉村法院之判決。此外道區執委會可以頒佈特別命令，增加其特權。鄉村執行人於行使其職權時，其地位與官吏相等。

蘇維埃政府竭力設法鼓勵勞工階級直接參加行政。新命令規定：鄉村蘇維埃應組織各組（Section），使蘇維埃代表和工人得以參加鄉村蘇維埃之逐日工作。組的數目和名稱由各共和國自定，但須概括各種重要工作。在蘇俄法律規定成立下列各組：農業、女工、文化教育、財政、商務和合作，普通社會生活之類，其他各組則按各地特

別狀況組織之蘇維埃尤須鼓勵農工和貧農參加農業組。中央政府深知婦女程度之落後，時時訓令鄉村蘇維埃推進對於婦女之文化和政治工作，鼓勵其參加各種活動。並令地方組織公餐廳、洗衣作、養育堂兒童遊玩所，以節省婦女之家庭工作使能參加公共事務。

新令宣稱蘇維埃代表爲勞工之代表，應積極參加蘇維埃工作，尤應時時與選民接觸，並報告其工作。在蘇俄蘇維埃代表於放棄其職務時，若得百分之四十的選民的同意可以罷免之。鄉村蘇維埃之財務帳目，須不時報告選民，每年至少三次。此外鄉村蘇維埃須召集村民大會，事先準備其議事程序，並須執行大會之決議案。喪失公權之人民，不得參加大會。

直至一九三二年，鄉村尙無獨立的預算，鄉村財政附帶在鄉區的預算內。當然，這種辦法不能提倡獨立的文化進展，所以新令規定採取鄉村預算制度，其詳細計劃則由各共和國擬定之。在純粹共營化的區域內，於一九三一至一九三二年度內，各個鄉村必須採用獨立預算，預算須概括地方行政經濟社會和文化事業，並須供應鄉村蘇維埃，維持地方教育、衞生機關、恤金、道路、交通、公用事業以及發展農業和維持公產之類。

在蘇俄鄉村收入大抵得之於下列數種來源（一）地方財產和事業上之收入；（二）地方租稅和費收；（三）由統一農業稅項下，所支配於地方之補助金；（四）由共和國政府收入項下，所支配於地方之補助金；（五）由共和國借款項下，所支配於地方之補助金；（六）由共營農場爲改進文化教育事業所籌計之款項和補助費；（七）

自征稅款之類。以上各種收入，須根據村民大會之決議而支配之。根據法律，在蘇俄本部，鄉村蘇維埃於征稅之前，必能得村民大會之同意，舉行大會時必有百分之五十的選民出席，始能生效。第一次大會若不足法定人數，則須召集第二次大會，以三分之一的選民出席爲有效。蘇維埃可向個人和團體征稅，納稅人可用金錢，貨物，或工作納稅，但不能應用此類稅收，以支付地方官吏，警察，鄉村執行人等類應付之薪俸，祇能用於文化社會和經濟事業方面。

大體言之，最近鄉村蘇維埃在地方財政上所得權力甚大，並可將一種款項移作他種用途。對於本村內不受其管理之機關，且能稍少管理其預算。中央政府不時警告鄉村蘇維埃，不得超過預算，並須將逐日所收款項，儲存於國家儲蓄銀行。

參考書

W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1928.

K. Borders, Village Life under the Soviets. 1927.

V. M. Dean, "Russia's Agrarian Problem," Foreign Policy Association Information Service, Vol. VI. No. 10. July 23, 1930.

G. M. Harris, Local Governments in Many Lands. 1933.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

G. Pavlosky, Agricultural Russia on the Eve of the Revolution. 1930.

G. T. Robinson, Rural Russia und the Old Régime, 1932.

U. S. S. R. Handbook. 1936.

S. and B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第三節　城市政府

蘇維埃的權力，建築在城市工人階級上，因爲蘇維埃系統之政治中心，集中於城市。在一九三〇年，蘇聯計有市政府七〇九個，工人和城市殖民區四八五個。根據一九二六年人口調查，蘇聯城市人口約計二千五百萬弱；至一九二九年，則增至二千八百萬強。在蘇俄計有四八五個城市，三一五個工人和城市殖民區。自推行工業化以後，農民擁集於城市，所以一九二六年至一九三一年之間，城市人口竟增加至百分之三二，觀下表可知其梗概矣。

城市	1926	1931
Moscow	2,124,500	2,781,300
Leningrad	1,614,008	2,228,300
Baku	452,800	575,200
Kiev	513,789	539,500
Kharkov	417,342	521,500
Odessa	420,788	475,500
Rostov-on-Don	308,284	457,100
Tashkent	323,613	421,800
Nishni-Novgorod	220,815	350,300
Tiflis	292,973	347,900
Dniepropetrovsk	233,001	322,800
Stalingrad	148,370	294,500
Saratov	215,276	277,500
Sverdlovsk	131,535	223,300
Samara	175,662	230,400

過激派著作家以爲蘇維式政府導源於一九〇五年革命，是年五月工人代表成立革命蘇維埃。同年十月聖比得堡工人罷工，亦組織蘇維埃，但不久卽爲政府所平服。迨一九二七年三月革命推翻帝國政府，恢復聖比得堡蘇維埃，後復加入兵士代表，不特可以管理全市，並可統治全國。

在革命時期，蘇維埃不能顧全市內行政，一切仍由市議會主持。旋過激派高唱一切權力屬之蘇維埃，設法集中權力，但於臨時政府傾覆後，蘇維埃始能行使全部權力。至一九一七年，聖比得堡市議會被解散，籌備新選舉，中產階級和自由派放棄投票權，以爲反對之表示。過激派和社會革命左派因而獲得大多數。在受蘇維埃管理之城市，政府時時受地方蘇維埃之干涉，有時逕行解散市議會，而自行主持行政。不過，當時蘇維埃代表大抵缺乏行政經驗，以致管理不善，效率低降，頗爲人民所怨恨。後革命潮流漸熄，蘇維埃開始建設工作，人民不事反抗，且認之爲眞正政府機關。

在新蘇維埃憲法頒佈之前，市政府之組織和效用，至不一致。內政委員雖不時頒佈命令，整治市政事務，使趨於共同標準，究無實效可言。當時地方蘇維埃自認爲當地之最高機關，自行征收捐稅，並獨立組織其行政系統，甚至殘殺反對派，而不呈准中央政府。

自一九一八年七月採取蘇維埃憲法以後，各市行政始漸趨一致。憲法規定：市蘇維埃代表每名以代表千名爲標準，但各市蘇維埃代表人數至少不得少於五十，至多不得超過千名。代表之服務時期，以三月爲限。市蘇維埃

推選執行委員會，以主持實際行政，以每代表五十名推選委員一人爲標準，但執委會不得少於三人，至多不得超過十五人，執委會祇向市蘇維埃代表大會負其責任。蘇維埃代表大會可由執委會的建議，或蘇維埃代表的半數之要求召集之，每週至少開會一次。

在市內，蘇維埃爲最高機關，主持下列各項事務：（一）採取各種可能的政策，以實施高級政府之命令；（二）提倡本區內文化和經濟生活之進展；（三）決議純粹地方性質的事務；（四）統一本市內一切蘇維埃活動。城市蘇維埃必須組織各局以主持各種行政事務，但究應成立那些局，又應成立多少局，則無固定的規定。在內戰繼起，軍權至尊，有些城市且未組織蘇維埃，而直受高級政府之統治，前此『一切權力屬於地方』之口號，至是一變而爲『一切權力屬於中央』。全俄蘇維埃代表大會雖於一九一九、一九二〇和一九二二等年，幾度通過議案，訓令各地成立市蘇維埃，但終無效果之可言。今日蘇聯之市蘇維埃政府的組織，則始於一九二五年之市政令(The Municipal Decree of 1925)。

根據一九二五年市政令，市蘇維埃爲市內最高政府機關，蘇維埃之大小，以本市人口多寡爲轉移。大市蘇維埃之代表，有在一千人以上者。一市人口至一千者，每十五選民可推代表一人；人口自一千以至三千者，每二十選民可推代表一人；人口自五萬以至十萬者，每百五十選民可推代表一人；人口在十萬以上者，每選民二百可推代表一人，在列寧格那底及莫斯哥，每四百選民可推代表一人。各種社會和經濟團體均可推派代表出席城市蘇維

埃，一切蘇聯男女工人均有選舉權。

市選舉由選舉委員會主持之，委員由市蘇維埃所推選，自十一名以至十五名不等，以城市之大小和重要為標準。委員會中有各種職業聯合會，紅軍，共產黨，青年團，生產機關的工人，以及女工代表大會各種團體之代表，主席由上一級蘇維埃執行委員會委任之。選舉大會由選舉委員會召集之，在選舉之前五日，必須通告選民。自一九二六年以後，法律禁止選舉委員會提出候選人，候選人大抵由共產黨在選舉大會內提出，各種職業聯合會亦常建議候選人，選民亦得參加競選。在選舉後七天之內，人民若認為有舞弊情事，可以上訴於高一級政府之選舉委員會。委員會若認為違法，可以下令舉行新選舉，另由新選舉委員會主持之。

城市蘇維埃代表大抵由人數很少的選舉會所產生，與鄉村蘇維埃代表同是由直接選舉推出，但選舉會議之組織，則不盡相同。城市選民之出席選舉會也，不以市內或區內之住戶資格為轉移，而以所屬工廠或機關為標準。各該工廠或機關人員如甚衆，則分部組織選舉會；若人數甚少，則與同類工廠或機關聯合組織選舉會。在同一機關工作之人員，年在十八歲以上者，不論薪級之高低，技術之精粗，及其所屬性別如何；經理，技術人員，精工，粗工，工廠醫生，看護員，廚夫之類，出席同一選舉會。究此須知：此種選舉方式與工會代表制究屬不同，因一切人員均有選舉及被選權，固不論其是否為工會會員。

其他不隸屬於工廠或機關之選民：如衰老，病廢，及不事操作之男女選民，主婦，及其他擔負家庭工作之人員，

無固定薪俸之著作人，戲劇家，及音樂師，各種獨立工作之美術家和研究員，馬車夫和零售商，臨時洗衣婦和成衣匠之類，既不能參加工廠或機關之選舉會，市蘇維埃乃不得不成立區選舉會，甚至就各街組織一所。在大城市中，無組織的選民常以數萬計，在列寧格那底及莫斯哥則有數十萬之衆，故不得不就市內各區分別組織選舉會，藉以了解其意見，計算其選票，據稱此類選舉會竟有數百所之多。

候選人之提名常由口述，大抵由候選人之友人提出，此外各地共產黨機關類多提出候選人名單，其中常有一部分非黨員候選人。在蘇聯每次選舉大抵連續舉行數次選舉會，進行提名，討論，滌除各種程序，至最後一次會議，始行正式投票，通常一致通過。

在選舉會中，選民不特參加選舉，並且通過各種建議。此類建議可由任何選民提出，通常則由代表特殊工廠或機關之多數選民提出。在大市中，此類建議動以千計，其性質頗不一致，自行政上之微小事件，以至重大的政策問題，應有盡有。此類建議或係對市蘇維埃而發，或係提交高級機關，凡經大會所通過之決議，每爲政府機關所注意，甚或見諸實際行動，以滿足其要求。

蘇維埃代表不但要積極參加蘇維埃及其委員會之普通工作，並須注意各種市民組織的活動。中央政府不時訓令各地蘇維埃，令代表按時出席蘇維埃之一切會議，在未報告各會主席之前，不得任意缺席，代表們亦須忠實的實現高級官吏之命令。代表們須不時與選區接觸，至少每三月須向選民報告蘇維埃和其委員會之工作，並

須出席各種地方會議。

若有城市蘇維埃或其主席團之要求，各個代表所任工作，可以暫時停止，使能實現其任務，並不減少其工資。至於主婦和獨立工匠之服務時期，其報酬數量可由蘇維埃主席團議定之。代表拿出徽章或證書，則有調查一切市機關和事業之權，並有會晤官吏之自由，且可要求消息和報告，但關於有秘密性質之消息，須由蘇維埃主席團提出要求。

新產生的市蘇維埃之第一次大會，由選舉委員會召集之，由前屆蘇維埃主席擔任主席。在這次會議內，推選新主席，主席團和憑證委員會(Credentials Committee)選舉委員會亦於此會提出其報告。此後市蘇維埃至少每月開會一次，主席團或三分之一的代表，可以要求召集特別會議，但於開會三日之前，必須通告各代表。公民可以出席蘇維埃會議，惟代表始有投票權。大會議決通過市預算借款帳目委員會的數目，出席高級蘇維埃代表大會之代表選舉，以及大會和委員會之工作計劃，半數代表出席，即爲法定人數。不過在大市內蘇維埃代表人數過多，不便於辯論和討論，所以大會初不過通過主席團和委員會之報告和建議而已。

在目前法律規定之下，市蘇維埃行使立法執行和行政效用，在表面上其權力至爲龐大，實際並非自主，因其一切行動受嚴密的監視，在進行任何事務之前，必須得高級蘇維埃或其執委會之同意。市蘇維埃雖有頒佈規程之權，但必須根據高級機關之決議。在頒佈法令之前，首須注意與高級機關之法例是否衝突，若有疑義，必須呈明

高級機關之意見。低級蘇維埃對於一種問題之規程，若與高級機關之法例衝突，則自歸無效。所以市蘇維埃祇能在固定範圍內通過規程以實施高級蘇維埃所付託之行政事務，並維持區域內之治安。

在普通行政方面，市蘇維埃有下列各項權力：委任選舉委員會，指揮分區內蘇維埃活動，監視宗教團體的活動，採取防止自然災難如水火之類，並救濟被難人民；轉遞人民對於市機關和市官吏之控訴，此外市蘇維埃指揮取締罪惡，保持生死記錄，保存市內款項，能免市法官，並予工人以法律上之協助。

市蘇維埃自行編訂，通過，並執行其預算，監視國家租稅之征收，並注意款項呈繳於適當機關。根據法律規程，市蘇維埃可以自行征收租稅和附加，並可向高級蘇維埃要求補助；可以組織信用和儲蓄機關，可以向聯邦政府，各共和國，和私人銀行交涉借款，並可頒發公債。市蘇維埃可以辦理舊事業，並組織新事業，協助一切合作組織，以鼓勵工商業之進展。此外市蘇維埃可以主持客貨運輸，辦理電火，飲水，以及其他公共事業，並可建築市有房舍。

市蘇維埃須實施保護勞工法；辦理公共衛生事宜；籌備運動場，以鼓勵運動；整治娛樂場所，電影園，酒食館，茶館，俱樂部之類，並規定商店之工作時間；指定市場的地點；通過規程，以保護婦孺；組織堂院，以救濟孤老，傷殘，和無家可歸之兒童。蘇維埃尤應提高本區文化和教育程度，為求達此種目的起見，可以成立普通和特別學校，俱樂部，圖書館，戲園，講演會之類；可以通過法令，以保護古蹟，紀念品，和美術品之類。在軍事時期，市蘇維埃必須替軍隊預備住房，並籌備法律所規定之供應。對於違犯市法規之行動，蘇維埃可以判決一百盧布以下之罰款，和一月以下

之苦工。

一九一八年憲法規定市蘇維埃應推選執行委員會，以主持實際行政，並祇向市蘇維埃負責。至一九二二年，中央政府再頒市政令，廢除獨立的執行和行政機關，而以省道執行機關主持市政事宜。至一九二五年，重行通過法令，規定市蘇維埃推選主席團委員十一人，主席一人，主持行政事宜。主席團於蘇維埃代表大會閉會時期，爲市內最高機關，並以市蘇維埃之名義，執行一切法令。究此非謂市蘇維埃可以脫離高級蘇維埃之束縛，因爲根據法律，市政府祇能成立一局，以管理市財產。至於一切專門事務，則由高一級蘇維埃之廳局主持之，此類廳局與同級其他廳局完全分開，組織和記錄均不相同，預算亦分開。法律更規定：市蘇維埃得高級蘇維埃同意後，可以委任局長，(Directors) 主持與市政有關係之工作。

當團區於一九三〇年廢棄時，中央政府決定：人口在五萬以下之城市，受道區執委會之統治。人口在五萬以上之城市，如爲重要工業區域，在文化和政治上已有充分進展，可以成爲行政經濟單位，直受共和國，自主共和國，或疆域執行委員會之統治。人口在五萬以下之城市，其在經濟政治和文化上有相當重要者，亦可成立獨立行政經濟單位。成立行政經濟單位之城市，可附有鄉村殖民區，鄉村殖民區可以組織鄉村蘇維埃，市蘇維埃應行組織分部，(Sections) 以監督鄉村殖民區之事務。

一九二五年命令和此後立法規定：由市蘇維埃成立六個委員會：市政經濟，財政預算，教育，衛生，合作商務，工

農考核之類。地方蘇維埃可以根據其需要，成立其他委員會，多數市蘇維埃另行組織十個以上的委員會：如行政，文化，清潔（Sanitary），司法，商務，公安之類。代表可以自選願意參加之委員會，至少以一個委員會爲限，亦可被派而參加其他委員會。此外如職業聯合會，商店委員會，以及其他各種組織之代表，可以參加委員會工作，專家亦得參加討論。

一切委員會大抵設有辦公處（Bureau）至少有主席，副主席，和書記三人，監督各該委員會事務之進行。委員會準備並考查提出於市蘇維埃或其主席團之計劃；可以調查公共機關和事業，並將其實際狀況，報告於適當機關；可以委任久存的委員會，以研究其屬下機關，或成立臨時委員會，以準備一種特別計劃。

大都市以下之道區

都市人口在十萬以上，或爲共和國，自主共和國，或疆域執行委員會所特別許可者，可將全境分爲道區，各區組織道區蘇維埃，例如莫斯哥有十個道區蘇維埃，列寧格那底有八個，巴庫（Baku）有七個，哥爾基（Gorki）有八個。有時市道區可以包含市外新工業區域；有時一市分區內爲一少數民族所旅居，根據自主原則，竟亦自成一道區。

道區蘇維埃之選民，獨立舉行，其選民與推選市蘇維埃代表者相同，有時時日亦復相同，市民可以同時當選爲市蘇維埃及道區蘇維埃之代表，但此等事件究不多見。市蘇維埃可以委託道區蘇維埃，主持各該區內之行政

事宜監督管理地方機關和地方衛生事宜。道區蘇維埃推選委員數人，組織主席團；並組織各組，使主持各種效用；一切與市蘇維埃大致相同。道區之財政，爲市預算之一部分，此種財政管理，使道區直受市財政機關之控制。

莫斯哥

莫斯哥市蘇維埃全會（一九三四年）代表二二〇六名，另有候補代表四五〇名，又有主席團所推代表十數名，任期三年。其中黨員代表約計一七五〇名，非黨員代表約九百名。全會每年開會十至十二次，該會推選執行委員會，委員五十名，執委會每年開會三四次。至於市內眞正執行機關，則爲主席團，委員十五名，候補委員六名，由執行委員會所推選，但須得全會之同意。主席團每週舉行會議，一切問題大抵由主席團直接議決，對於特別重要和困難之問題，主席團大抵徵詢執行委員會之意見；主席團之決議，通常直接向全會報告，多能得其通過，有時雖亦加以嚴重討論。

市內設有各種委員會，監督各部分行政，各委員會之委員人數，無固定限制，其多寡以所主事務爲轉移，各個代表至少須參加一個委員會至一九三四年，莫斯哥計有二十八個委員會，分別主持財政、教育、衛生、設計、建築、公安、消防、檔案、統計、法院各項事宜；此外尙有少數管理公用事業之委員會。各委員會所有委員人數不等，自四十名以至三四倍以上，大約每月開會一次，但各委員會通常推選委員數名，組織辦公處，每五日集會一次。

列甯格那底

列寧格那底市蘇維埃代表人數，且較多於莫斯哥，全會代表總計在三千以上，候補代表約計千名，任期三年。此市未曾組織執行委員會，祇有主席團委員十七名，候補委員八名，幾乎每週開會，直向全會提出其報告。此市又設有各種委員會，幾及三十個之多，代表自行選定其願參加之委員會。

參考書

Astrov, Municipal Government and the All-Russian Union of Towns in the War and the Russian Government.

H. N. Brailsford, The Russian Workers Republic. 1927.

G. M. Harris, Local Government in Many Lands. 1933.

L. M. Kagenovitch, L'urbanisme Soviétique: la reorganisation socialiste de Moscow et des autres villes de l' U. S. S. R. 1932.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

B. W. Maxwell, "Municipal Government in Soviet Russia" National Municipal Review. Dec., 1929.

The Soviet Union Year Book.

Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. June, 1932. Sonderheft Ud. S. S. R.

U. S. S. R. Handbook. 1936.

S. & B. Webb. Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第四節　蘇聯政策和行動統一之原因

蘇聯疆域既廣，民族既衆，聯邦政府又復採取文化自主之原則，何以竟能維持政策和行動之自由？此爲吾人所應注意之問題。根據蘇聯黨政領袖之報告，及研究蘇聯政制之著作，計有下列數種原因，玆簡陳於後：

（一）蘇聯與各共和國兩間之分權　根據憲法，一般分配於聯邦政府之重要職權：如外交，國防，交通，郵電，貨幣，內外借款之類，均由聯邦機關行使之，至於共和國所保留之文化自主權：如司法，衞生，教育，和社會福利之類，其範圍甚狹，並全屬地方性質。此外聯邦機關尙能管理內外貿易，成立全國經濟上之普通計劃，並且對於純粹文化自主上之職權，尙可規定其根本原則，而爲各共和國和各級地方政府所須尊重。各級地方政府之一切活動，必須符合蘇聯政府和共產黨之政策，至其所採取之決議及所頒佈之命令，如果違反聯邦憲法或聯邦政府之政策，可爲全蘇蘇維埃代表大會所廢除。依據憲法條款，各共和國雖有退出聯邦之自由，實際則弱小民族在聯邦內所受待遇至優，所受管理亦嚴，既無利用自由之動機，亦無享受此項自由之權利矣。

（二）聯邦政府對於低級政府文化自主權有規則根本原則之權　依據憲法，聯邦政府與各共和國政府雖各有其權力範圍，但聯邦政府之權力至高至尊，非下級政府機關所可侵犯。聯邦機關對於低級機關之文化自

主權非特消極的尊重，並能積極的提倡，但尚有規定其根本原則之權，而爲各低級機關所不可違反。當然，聯邦政府對於地方問題，既規定其根本原則，是不啻擬定其整個政策，結果各低級政府之設施無異實現聯邦政府之政策，直接間接其行動必趨於一致。

（三）聯邦官吏深入地方機關　根據法律，在各個共和國內，除由其中央執行委員會所委任之人民委員外，尚有聯邦外交，國防，商務，交通，郵電各部所派代表，或祇能貢獻意見，或可以參加表決。最近在蘇俄人民委員二十四名之中，亦有聯邦官吏九人；在烏克蘭人民委員二十三名之中，亦有聯邦官吏九人；在外高加索（Transcau-casian）共和國人民委員十七名之中，竟有聯邦官吏九人。此類聯邦官吏之特殊效用，在監督各邦使無違反聯邦政策之行動，同時可以參加一切討論，故能溝通聯邦和各共和國之政策和行動上之一致。其他各部則分爲會同的和非會同的二種：財政，勞工，民衆經濟，中央統計各部，均爲會同的部。各共和國設有這一類的部，在執行方面，代替聯邦各部主持一切，由此可知莫斯哥如何支配一切矣。祇有非會同的部：如教育，衞生，公共福利，和司法等類，所稱文化自主範圍方面，各個共和國始能於政策和行政上各行其是，但亦受聯邦政府所規定根本原則之限制。

（四）高級機關可以管理以下各級機關　蘇聯黨政機關之組織，多爲階梯的形式，最高一級可以監視和管理以下各級，最低一級則受以上各級之監視和管理。因此對於任何問題，一級黨政機關所採取之政策和行動，如與高級機關之政策和行動相衝突，則有被廢棄之可能。高級機關除直接實行其監督和管理之職責外，更可委

派官吏，參加低級機關之立法和行政，聯邦政府卽係如此，故能使上下機關之政策和行動，大體趨於一致。

（五）蘇維埃管理委員會與黨管理委員會　蘇聯政府與共產黨之本身組織，已甚嚴密，使低級黨政機關受有重重監督與管理。此外另設有蘇維埃管理委員會，代替聯邦政府監督各級蘇維埃，又組有黨管理委員會，代替最高黨部監督各級黨機關。例如蘇維埃管理委員會之職責在使蘇聯中央執行委員會或人民委員會之命分，爲各級蘇維埃所遵守，並使之依法實施。爲實現其任務起見，此會派有視察和會計各項人員，長期居住各共和國和各疆域，就地考察和監督。蘇維埃管理委員會亦須與由共產黨所委任之黨管理委員會合作，後者主持對於黨員之懲誡事宜，並監督低級黨機關之政策和實施。有了兩個負責機關，隨時隨地的監督全國黨政政策和行動，自更能趨於一致。

（六）蘇聯政府與各共和國政府兩間之連鎖關係　蘇聯政府與各共和國政府尙有其連鎖關係，例如蘇聯中央執行委員會之七個主席，通常是主席團二十七名委員中，最有權勢之委員，此輩或爲所屬共和國中央執行委員會主席，或則爲其人民委員。由此可知在這個重要聯邦機關中，各共和國皆有代表參加此類代表一方面可向聯邦政府傳達各共和國之意見，一方面又可將聯邦政策轉向各共和國解釋，使雙方之政策與行動趨於一致。

（七）共產黨的控制　蘇聯雖爲聯邦形式，共產黨則爲絕對統一的組織，最下層出於直接選舉，以上各級

則採取間接推選的方式，最上則由全蘇黨代表大會管理之。黨代表大會不常開會，通常由中央執行委員會和執委會主席團代行之。此類機關頒佈多種命令和規程，而為一切黨員所須服從。吾人祇須注意下列各點，可知黨的組織對於國家政策的統一，影響至大。（一）聯邦各部中之主要行政人員以及地方蘇維埃，工會和合作社之大部僱員，均為共產黨員。（二）在一切代表會議中，黨員自成一組，根據多數決意而一致投票。（三）在各工廠，各船上，以及其他各種事業中，黨員努力訓練非黨員份子。（四）此外尚有列寧青年團和先鋒團以協助之。

（八）一切民衆組織根據同樣計劃　在各種職業團體之下，有無數小議會，在各店鋪或工廠各部，在醫院或學校各部，在一個船上，或一隊軍士中，同夥工人舉行各種會議，每年推選議會或委員會，管理所屬範圍以內之地方事務。此類低級會議具有民主的性質，數週開會一次，代表報告工作，會員陳述意見，會員可以罷免舊職員，推選新職員。地方蘇維埃一經推出，則有推選道區和市蘇維埃代表之責任，道市蘇維埃推選疆域蘇維埃代表，疆域蘇維埃和市蘇維埃推選蘇聯蘇維埃代表。此種會議不論其為蘇維埃，工會，生產聯合會，消費合作社，或為共產黨，在其特殊階段中，具有最高的權力。各類之最高組織，不時互相接觸，對於國家重要問題時時共同討論。

（九）工會和合作機關之集中　在蘇聯各級工人組織和各種消費合作會社，其成立也出於自然，而擴大及於全國，結果全部人民無種族疆域之分，無男女階級之別，不論為農工商礦，公共機關或學術團體，不論勞心與勞力，大都參加四五十個大工會。在蘇聯此類機關至為普遍，由間接選舉而達最高組織，且均集中於莫斯哥。

（十）經濟的統一　蘇聯政府在經濟方面握有極大權力：例如一切對外貿易，由聯邦政府所專利；全國人民之經濟計劃，亦由聯邦政府所擬定。有此兩種規定：聯邦政府乃能組織並進行全國的工業和商務，是具有整個經濟權力。蘇聯政府採取分配全國工業化之政策，以免集中於固定區域，已大行減低運輸費用，並減少地方上之猜忌。最近兩度所採五年計劃，使統一政策愈益有效。

除以上數種原因外，蘇聯黨政領袖對於邊疆區域及弱小民族所採取之政策，與帝俄時代大異其趣。共黨領袖不主成立國族式的國家，而主以法律平等待遇弱小民族，並認其退化狀況爲前代專制之結果，故於教育，工業投資，農業改良，及社會改進方面，對於退化區域所費特多。又爲利用各民族之優秀份子，以提高自身之文化起見，蘇聯政府設置獎學金多名，使邊區得以選派有才能的青年，受相當時間有系統的訓練，不特研究黨治和公共行政，並須注意工業和農事上的技術。此輩回歸本地時，或當選爲蘇維埃代表，或被委爲行政官吏和學校校長，或擔任農工事務的經理。此輩既爲共產黨員，原屬有紀律的份子，令其主持地方事務，自能使地方機關與聯邦政府發生密切關係。又黨政領袖既切實施行嘉惠弱小民族之計劃，頗有其懷柔的效用。由此可知：地方區域所以忠誠的擁護聯邦政策和行動，確非偶然的事實，而有其重要原因在。

參考書

J. Dewey, Impressions of Soviet Russia and the Revolutionary World. 1928.

V. I. Lenin, Collected Works.

V. I., Lenin, The State and the Revolution. 1917.

B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

L. De Quirielle, Le Gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques. 1932.

U. S. S. R. Handbook. 1936.

S. Webb, "The Steel Frame of the Soviet Society." Pol. Quar. Jan-Mar., 1933.

S. & B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

第六章　蘇聯新憲法

至一九三四年，蘇聯政治進入新階段，五年計劃之實現，農業之共營化，蘇聯加入資本主義國家所組織之國際聯盟以及其他各項政策之貫澈，均為蘇聯政府之明顯建樹。至是國內秩序業經穩固，經濟生活亦有進步，政府地位已臻強固，國際關係亦復改進，舉世矚目的蘇維埃社會主義共和國聯邦，顯然有其存在之根據與理由。

至一九三五年前期，蘇聯黨政領袖籌計憲法上的重要變更，其目的在使法制和政制可以符合新社會和新經濟狀況，斯丹林之憲法改進上的建議，由蘇聯共產黨中央執行委員會加以討論，並予以通過。後由莫洛托夫於是年二月提交第七次全蘇蘇維埃代表大會，同時申述蘇維埃民治主義。全蘇蘇維埃代表大會議決：新憲法必須概括國會民治主義之優點；市鄉選民之代表權必須平等；選舉時須採取祕密和直接投票；全蘇中央執行委員會須組織憲法委員會起草新憲法。全蘇中央執行委員會於第一次開會時期，成立憲法委員會，以斯丹林為主席，委員多為共產黨中之重要領袖。

委員會祕密工作逾乎一年，於一九三六年六月向全蘇中央執行委員會提出新憲法草案，並由中央執行委員會議決提交全蘇蘇維埃代表大會。全蘇中央執行委員會主張將憲法草案印刷數百萬份，分散全國鄉市各區，

使全部公民可以了解憲法內容，可以表示意見。實際蘇聯全境和世界各國，對於此種公文，莫不表現濃厚興趣。

蘇聯舊憲法前部附有詆譭資本主義，邀請他國無產階級組織蘇維埃共和國，並加入蘇聯之宣言，新憲法則未列有此項導言。新憲法第一條宣稱：蘇聯為工農社會主義國家，此條及其他條款明顯表示蘇聯蓄意採取社會主義的政策，而不實施共產主義的政策，共產主義「各盡所能，各取所需」之論調，一變而為「依能力而工作，依工作而得酬報」之主張。蘇維埃國家之社會主義政策，除國有方式以外，更表現於下列兩方面：（一）共營農場和合作社有保留牲畜器械，出品，及房屋之權（第七條）；（二）私人有對於小企業，由工作而得之收入和儲蓄，住宅，傢具，及動用物品之保留權，但以基於個人勞動，並不剝削他人勞動為限。（第九第十兩條）

新憲法增加蘇聯共和國之數目，由七位而增至十一位，大抵由分化而成。例如前外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國之三部分：如阿最邦儋(Azerbaijan)，佐基阿 (Georgia)，阿密尼阿(Armenia)均升為共和國；隸屬蘇聯之卡薩克(Kazak)和基爾歧斯 (Kirghiz)，亦均升為共和國。

共和國有退出蘇聯之自由，並且不得其許可，其疆域不得變更。在民族院中，各共和國享有同等代表權，但所派代表之數目，則以所含有自治共和國之數目為轉移，恰如舊憲法所規定者，因此蘇俄所派代表，竟佔民族院百分之四十。新憲法保障共和國之自治權，在蘇聯憲法規定範圍之內，各共和國各自制定其憲法，在一切共和國中聯邦法律具有同等效力。各共和國可以要求召集蘇聯最高立法機關之特別會議，對於公共政策問題，可以要求

舉行複決。

新憲法未曾將蘇聯國家權力，集中於聯邦各機關，所載聯邦政府之權力，與一九二三年憲法所記載者大致相同。其範圍則略行增大，例如聯邦政府有保障國家安全之權，有組織國營財產保險之權，有成立統一的國民經濟審計之權。至於一九二三年憲法所載：蘇聯政府對於遷徙，統一度量衡制度的成立，蘇聯統計的編定，以及共和國間爭端的調解，各方面之立法權，新憲法則未曾列入。

一切未授予於蘇聯之權力，皆保留於共和國。不過，付託於蘇聯政府之權力若全部執行，則各共和國之自治權必甚小，此點與在一九二三年憲法所規定者大致相同。在新憲下所特別保留於各共和國者，則有下列各項權力：自行制定憲法，及修正憲法，批准自治區域之憲法；自行通過其預算和經濟計劃；赦免其法院所判決之罪犯，並可頒佈大赦權。使聯邦政府可以行使廣漫的行政管理，亦為新憲法所採納，以繼承一九二三年憲法所規定之政策。國防，外交，對外貿易，鐵道，交通，水運，重工業，均為聯邦政府獨有權，至於其他各部政府活動，則屬聯合權之範圍，因蘇聯高級行政機關有指揮並調協各共和國間活動之權力。

新憲法中最足引人注意之部分，則為規定公民權利和義務三條款，自表面觀之，蘇聯公民所可享受之權利和自由，與歐美各國所演進之民主傳習，頗相符合。當然權利之規定與保障能否證明蘇聯政府精神之轉變，目前尚難斷定。但新憲法中所列義務教育權，宗教自由，出版，結社，集會和請願之自由，實亦甚關重要。新憲法亦曾列入

條款，保障有限制的私產權，工作權，對於工作之休息權，疾病和老年之救濟權，言論自由，人身室家和通訊之不可侵犯之類。權利部分比較完全，其目的在表現共產黨之社會理想，更列舉實現權利之各種方法。不過，權利條款究不能自行執行，爲求能眞正保障個人自由起見，自尙有待於補充立法。

新憲法同時列舉公民之義務與責任：如工作之義務，對於憲法與法律之服從，勞工紀律之遵守，社會責任之忠實的實現，對於社會主義社會的規程之尊重，體格健全的男子之普及兵役之類。

根據新憲法，一切十八歲以上之男女公民，均有選舉權，廢除前此所設一切限制，以後不得再因性別，種族或國族，宗教，教育程度，居住地點，社會身份，財產地位，或過去活動，而剝奪選舉權。但患有精神病及犯罪人民，則不能享受此種權利。至於現役海陸軍士之選舉權，則設有有效保障。

在新憲法規定之下，一切選舉採取祕密投票，以代前此之舉手方式。候選人按區域提出之，勞動者所組之各種社會團體，共產黨，職工會，合作社，青年團體，文化團體均可提出候選人。各區人民代表須將本身工作，及代表議會之工作，不時向選民報告，在任何時期，多數選民得按法律手續，隨時議決罷免所推代表。

制憲人既主張於低級蘇維埃選舉方面，放棄職業代表制的原則，廢除組織高級蘇維埃之各級間接選舉，平均在高級蘇維埃中鄉區與市區兩間之代表比率，如是則蘇聯之選舉制度，勢將根本變更。根據新憲法，除民族院外，一切立法機關——自最高以至最低蘇維埃，——今後將直接由各選區直接推選。蘇聯立法機關將採兩院制，

稱為蘇聯最高議院（The Supreme Council of the U.S.S.R.）。下院稱為聯邦院，議員約計五百七十五名，根據單選區制由人民直接推選之任期四年每名約代表人口二十萬。全國既採取同一代表比率，則城區與鄉區間之異點，當然消滅。上院為民族院，議員約計二百三十八名，由共和國，自治共和國，及自治區域之立法機關間接委任之，各共和國推選代表十八人，各自治共和國推選代表五人，各自治區域推選代表二人。由此可知：蘇聯黨政領袖意欲廢除前此所稱全蘇蘇維埃代表大會，而以全蘇中央執行委員為最高立法機關，蘇聯最高議院即其變象也。

蘇聯最高議院之任期四年，兩院相同，其權力亦相等。蘇聯最高議院之會議，由蘇聯最高議院主席團召集，每年兩次。臨時會議由蘇聯最高議院主席團酌定，或經一共和國之要求，由蘇聯最高議院主席團召集之。兩院之會期須同時開始，同時終止。各院推主席一人，副主席二人，除擔任各該院會議時之主席外，並負責處理各該院內事務。兩院各自組織代表資格審查委員會，審查各院代表資格，再由各院根據其建議而決定承認或取消各代表之資格。兩院均得創制法律，任何法律如得兩院過半數之通過，即可成立，通過後由蘇聯最高議院主席團主席及秘書簽字公佈。根據憲法第四十七條，聯邦院及民族院對於一種問題發生意見衝突，則須交由兩院同數代表組成之調協委員會解決之。調協委員會如不能解決，或其決議不能得任何一院之同意，則須重複提交兩院討論。兩院如仍不能一致通過，則蘇聯最高議院主席團應即解散最高議院，並於解散後兩個月內重行選舉。又蘇聯最高議院期滿以後，最高議院主席團亦應於兩個月內重行選舉。新選蘇聯最高議院，須在選舉後一個月內，由前蘇聯最

高議院主席團召集之。蘇聯最高議院各代表，非得蘇聯最高議院之同意，不受告發及逮捕。在蘇聯最高議院休會期間，則須得蘇聯最高議院主席團之同意。

蘇聯最高議院於選舉蘇聯最高議院主席團，組織蘇聯政府之人民委員會時，須舉行兩院聯席會議，由聯邦院主席及民族院主席輪流執行主席職。蘇聯最高議院於必要時，可以組織各種調查委員會及稽核委員會，各委員會可以要求各機關各官吏供給必要材料和文件。

蘇聯最高議院主席團設主席一人，副主席四人，主席團祕書一人，委員三十一人。蘇聯最高議院主席團召集蘇聯最高議院會議，根據蘇聯憲法第四十七條，解散蘇聯最高議院，宣佈重行選舉；可以自行建議，或經一共和國之要求，辦理複決事宜；可以發表訓令，解釋現行法律；可以取消蘇聯人民委員會及各共和國人民委員會之不合法的決議及命令。主席團有權頒發蘇聯獎章，執行赦免權，批准國際條約，委任並罷免蘇聯國外全權代表，接受外國外交代表呈遞國書，委任並撤換蘇聯軍隊之最高司令，宣佈總動員及局部動員。在蘇聯最高議院休會期間，由蘇聯最高議院主席團代行職權，如經蘇聯人民委員會請求，可以委任各人民委員，事後交由蘇聯最高議院追認之；又於蘇聯受軍事攻擊時，可以宣佈戰爭。蘇聯最高議院期滿以後，或最高議院在未滿期時被解散後，蘇聯最高議院主席團仍保持其職權，至新選蘇聯最高議院組織蘇聯最高議院新主席團為止。

蘇聯政府之最高執行及行政機關，為蘇聯人民委員會，由蘇聯最高議院組織之，包括下列委員：蘇聯人民委

員會主席，蘇聯人民委員會副主席，蘇聯國家設計委員會主席，蘇聯人民委員會管理委員會主席，農產購買委員會主席，藝術委員會主席，高等教育委員會主席。蘇聯各人民委員負責管理蘇聯權限內國家行政各部事務，在各該人民委員權限內依據並爲執行現行法律，以及蘇聯人民委員會之法規及命令，並監督其執行，得頒佈命令及訓令。蘇聯各人民委員分爲聯邦人民委員及聯合人民委員兩種：聯邦人民委員在蘇聯全國直接或經其委任機關，管理其所負責任之國家行政各部事務，國防，外交，對外貿易，運輸，交通，水上轉運，重工業等類人民委員，均爲聯邦人民委員。聯合人民委員通過各共和國名位相同之人民委員，管理其所負責之國家行政各部事務，食品工業，輕工業，木材工業，農業，國營農場，財政，國內貿易，內政，司法，衛生各委員，均爲聯合人民委員。蘇聯人民委員會對蘇聯最高議院負其責任，但於執行現行法律及監督其執行時，得頒佈決議命令及法規，此類命令及法規具有強制權力，並須在蘇聯全部領土普遍施行。蘇聯人民委員會之職權，計有下列數項：如統一及指導各蘇聯聯邦及聯合人民委員會及其所屬經濟文化之工作；實施國民經濟計劃及國家預算，並設法鞏固預算制度，維持公共秩序，保護國家利益，並保障公民權利；維持聯邦外交政策；決定公民兵役之每年入伍額，並設法建立國家武力。此外人民委員會在其職權範圍內有權停止各共和國人民委員會之法規及命令，並得取消蘇聯各人民委員會之命令及訓令。

各共和國之最高政府權力機關，爲共和國最高議院，由共和國公民選舉之任期四年，代表比率由各共和國

憲法規定之。最高議院選主席一人，副主席若干人，指導會議。共和國最高議院之職權，有下列數種：如依據蘇聯憲法第十六條制定並修正該共和國憲法，並規定其領土；批准該共和國國民經濟計劃及預算；行使受該共和國司法機關判決公民之大赦權及特赦權；組織各該共和國人民委員會；（六）推選最高議院主席團。共和國最高議院主席團包含主席團主席一人，副主席若干人；又主席團委員若干人，其職權由共和國憲法規定之。

共和國國家權力之最高執行機關，爲各共和國人民委員會，由該共和國最高議院組織之，並須對之負責。共和國人民委員會包含下列各委員：共和國人民委員會主席及副主席，國家設計委員會主席食物工業，輕工業，木材工業，農業，國營農場，財政，國內貿易，內政，司法，衛生，教育，地方工業，城市經濟，保險，各種人民委員，農產購買人民委員會主席，藝術部主席，以及聯邦人民委員所派各種代表。共和國人民委員會依據並爲執行蘇聯及該共和國法律及蘇聯人民委員會之法規及命令，並監督其執行時，得頒佈法規及命令。共和國人民委員亦分爲聯合人民委員及共和國人民委員兩種：共和國人民委員管理該共和國權限內之國家行政各部事務，在該人民委員權限內，得頒佈命令及訓令，得停止境內自治共和國人民委員會之法規及命令，並得取消以下各級立法機關執行委員會之決議及命令，但須對共和國人民委員會直接負責。聯合人民委員管理其所負責任之國家行政各部事務，對各該共和國人民委員會及各該蘇聯聯合人民委員雙方負責。

自治共和國之最高權力機關，亦爲該自治共和國最高議院，代表由該自治共和國公民選擧之，其代表比率由該自治共和國憲法規定之。自治共和國最高議院依據該自治共和國憲法，選擧自治共和國最高議院主席團，並組織該自治共和國人民委員會。各自治共和國均自制憲法，說明自治共和國之特殊形態，但須與直屬共和國之憲法不相牴觸。

其他各級最高地方權力機關，爲勞動者代表會，由各該區域內勞動者選擧之，任期二年，其代表比率由各共和國憲法規定之。勞動者代表會指導所屬行政機關之各種活動，保障公民權利，實行地方經濟及文化建設，並制定地方預算，又在蘇聯及所屬共和國法律所賦予之權限內，得議定決議，頒佈訓令。各級地方勞動者代表會之執行機關，則爲其執行委員會由該會所選擧，包括主席副主席及委員若干人。依據各共和國憲法，小區域之執行機關，得由勞動者代表會所選擧之主席及副主席若干人組織之，執行機關直接向該勞動者代表會及上級勞動者代表會之執行機關雙方負責。

蘇聯司法權由蘇聯最高法院，共和國最高法院，各級地方法院，蘇聯特別法院，以及人民法院分別執行之。蘇聯最高法院爲最高司法機關，有權監督蘇聯及各共和國各級法院之活動。蘇聯最高法院及蘇聯特別法院均由蘇聯最高議院選擧之，任期五年。各共和國最高法院及自治共和國最高法院，由各該共和國最高議院和各該自治共和國最高議院分別選擧之；其他各級地方法院則由各該級勞動者代表會選擧之，任期均爲五年；人民法院

則由各區公民按普遍直接及平等投票制選舉之，任期三年。除法律另有規定外，各該法院均須有人民陪審官參加審判。法官均屬獨立，僅受法律之限制；此外人民亦得有相當保障例如法院中可以應用本地語言，可以公開審判，並可自行辯護。

至於各人民委員及其所屬各機關，以及公務人民及蘇聯公民，是否遵守法律，其最高監督權，屬於蘇聯檢察官，後者由蘇聯最高議院選舉之，任期七年。各共和國，各自治共和國，以及各級地方檢察官，則由蘇聯檢察官委任之，任期五年。各級檢察機關均得獨立行使職權，反對蘇聯最高檢察官負責。

蘇聯憲法修正案須得蘇聯最高議院兩院三分之二以上多數之決數，始能通過，較之一般普通法律之通過，其手續似較繁難。至於蘇維埃社會主義共和國聯邦之首都由聯邦憲法定於莫斯哥。

以上各段敍述蘇聯新憲法運動之始末，以及新憲法所產生制度上的變更，茲再標明其重大變更，藉以證明蘇聯政治是否由獨裁政治一變而為民主政治，抑僅開始放棄極端的集權逐漸趨向民主化。

以公民之自由權利言，第十章所規定範圍之廣泛，較之一般民主國家，頗不遜色。例如新憲規定蘇聯公民有言論，出版，集會，遊行，及示威之自由，人身及家宅之不可侵犯，以及通信秘密，均受法律之保護。不過法律儘管如此規定，在最近將來，蘇聯公民能否真正享受此類自由，熟悉蘇聯政治者，不難推想得之。並且蘇聯憲法迄未承認人民有結社權，祇認共產黨為唯一合法政黨，共產黨既仍享受特殊權利和地位，則新憲所載人民之自由權利，勢必

大受限制。

以選舉言，根據憲法，蘇聯（一）將由有限制的選舉，變爲普及的選舉，除有精神病和罪犯人民外，一切蘇聯公民，凡年在十八以上者，均有選舉權及被選舉權。（二）由不平等的選舉權變爲平等的選舉權，不論種族及民族，宗教及教育，居住地點，社會身分，財產地位，及過去活動，一切公民享受平等的選舉權及被選舉權。婦女所享受的權利，與男子同。前此城市工人與鄉村農民間所有權利上之不平等，亦爲新憲法所革除（三）由間接多級的選舉，變爲直接的選舉，使各級人民代表機關統由人民直接選舉，而能對於人民直接負責。（四）由公開的表決，變爲祕密的投票，使人民可以根據個人意見而推選代表，不致因黨政機關之壓迫，而影響其政權之享受與行使。從以上數方面觀之，新憲法起草人顯欲採納民主國家在選權上的傳習，變更前此共產黨壟斷政權之計劃。但吾人若詳細研究其他條款，可知蘇聯黨政領袖尚未肯驟然放棄支配政權之企圖。依據第一百四十一條之規定，似乎人民代表候選人祇能由共產黨本身以及得共產黨承認和受共產黨支配之各種團體提出之，如此人民代表之推選，適等於對於共產黨所提候選人之複決，人民選舉權之受限制，亦可想見。

以政府機關言，表面似曾多所更張。新憲廢除蘇維埃及其執行委員會，而成立最高議院，實際亦祇是將不常開會及不負實際責任的蘇維埃取消，以兩院制的最高議院，代替兩院制的中央執行委員會；人民委員會仍爲國家最高行政機關；是高級聯邦機關實際並無重大變更。高級代表議會雖定由人民直接選舉，但候選人若祇能由

共產黨及其所承認之團體提出，則人民所選代表，對於黨政機關所負責任之程度，必較對於選民團體爲大，似此今後蘇聯政治軸心，仍在共產黨，似無可疑。

蘇聯最高立法機關（蘇聯蘇維埃代表大會）原屬每數年開會一次，實際爲批准和接受機關，並無積極的活動。新憲法所成立之最高議院，則定爲每年開會兩次，必如此始可時時在主持立法，時時監督政府。並且在休會期中，其職權由最高議院主席團代行，是主席團無異於最高議院之常備（執行）委員會。不過主席團雖有權解散最高議院，並代行其職權，其一切活動究須對最高議院負責。又最高議院主席團及最高行政機關均由最高議院所組織，而無負責條文之規定，結果亦必對之負責。新憲法既規定其負責，卽所以標明最高議院權力和地位之至尊至高，至少亦是模仿議會制之先聲。此外最高議院所以隨時組織調查委員會和稽核委員會，使人民代表機關可以行使考察和監督之權。根據憲法第五十三條，最高議院主席團在最高議院期滿或被解散時，主席團仍可行使職權，至新選最高議院組成新主席團爲止，是代替人民代表機關，繼續監督行政機關，使後者無法乘機濫用權力。依據第五十四條，主席團於任滿或被解散二月後，須宣佈重行選舉，是卽防止行政機關消極的不推選人民代表之意。依據第五十二條，非得人民代表機關之同意，人民代表不受告發及逮捕，是所以保障人民代表，使能自由行使其職權。依據第四十七條，最高議院兩院意見不一致時，可組調解委員會解決之，如仍不能解決，則主席團可以解散兩院，直接陳訴於選民。凡此各項條款，其制定之目的非特在維持議會制之形式，並欲採擇各國議會制

之優點，自爲不可否認之事實。

當蘇聯黨政領袖宣佈並着手擬定新憲法時，論者意見頗不一致。或稱其意在對內，冀以減少人民之反抗；或稱其意在對外，希望能聯絡民主與國，以抵抗法西斯敵國之威脅；或稱蘇聯黨政領袖自認勢力業經穩固，內政上亦有相當建樹，此時容納一部分非黨員份子參加政治，絕不致影響中樞之政權。以上三種意見，不問其孰爲蘇聯黨政領袖眞正命意之所在，吾人研究新憲法之實質，固亦不能否認新憲法起草人之努力，似在採取眞正議會制，其目的似在推進政治民主化。

當然，蘇聯新憲法目前尙未全部實現，今後如果實現憲法之條款，是否卽變爲民主政體，自屬疑問；卽能實現新憲法之精神，是否卽變爲眞正民主政體，亦尙須詳細討論。例如蘇聯固然制定了一個新憲法，這個憲法能否卽爲政府施政之準則，獨裁人和獨裁機關能否放棄支配政府之態度，而維持守法的精神，祇能於新憲法實施後證實之。新憲法固曾規定成立民選議會，以爲代表民意之機關，但最高議院代表候選人既祇能由共產黨及被共產黨承認之團體所提出，是最高議院一方面祇能代表一部分人民，另一方面勢將間接受共產黨之影響，所稱代表民意，恐屬虛名而已。新憲法雖曾規定：政府應向最高議院負責，最高議院由人民直接選舉，但在共產黨誠意的和絕對的開放政權之前，政府之設施和最高議院之組織，必難脫離共產黨之支配和影響。新憲法對於蘇聯公民之權利和自由，規定雖極詳盡，並擬有確定的保障，而在黨禁未開之前，法律保障能否制止政黨干涉，非吾人所能逆

料。舊憲法所定各種機關，全屬集權形式，否認分權原則。新憲法則採取分權形式，分別組織主持各權之機關，但在黨治未廢止以前，能否眞正分權，自爲問題。新憲繼續承認共產黨爲唯一合法政黨，當然與民主政體之精神相違背。所以我們認爲：蘇聯新憲法之計劃，在採取議會制之形式，去離民主政治之精神尚遠，今後如何，胥視蘇聯黨政領袖是否有開放政權之誠意和決心。若祇在搪塞反對派之口實，意欲暫時和緩反抗勢力，或則引爲對外政策，希圖藉此減少敵國之壓迫，則新憲法運動必成具文，可斷言也。

不過，蘇聯黨政領袖既經決定開放政權，與民更始，因對內對外關係，於新憲法實施之日，勢必遵守新憲法之形式與精神。迨政府地位益趨鞏固，共產政策逐漸實現，黨政當局對於反對派方面之恐怖，當亦大減，放鬆權力，權力未必卽行動搖，容許一部分非黨份子參加政權，政權未必卽爲所奪取，逐步開放，自爲當然結果。並且蘇聯近二十年來公民教育程度之提高，政治智識之傳播，黨內外份子未必能長久安於盲目的服從，開放政權，必爲普通社會之要求，黨政當局似亦未可絕對蔑視民衆輿論。因此我們認爲：蘇聯新憲法於擬定以後，勢須加以實施，實施以後，如無意外政變，勢必逐漸民主化，是新憲法之精神終必有實現之一日也。

參考書

中蘇文化：蘇聯新憲法草案原文（第一卷第二期）。
外部周刊：蘇聯新憲法之研究（第一百五十二期）……駐蘇聯大使館編

周鯁生：現代獨裁政治（國立武漢大學社會科學季刊）第五卷第三期

周鯁生：蘇聯的民治化（武漢日報星期專論一九三七年三月二十一日）

S. & B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

J. R. Starr, The New Constitution of the Soviet Union. (The Amer. Pol. Sci. Review. Vol. XXX No. 6) 1936.

V. M. Molotov, The Constitution of Socialism. Speech Delivered at the Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the U. S. S. R. 1937.